



Les déplacés de l'environnement à l'épreuve de la catégorisation en droit de l'Union européenne

Aurélie Sgro

► To cite this version:

Aurélie Sgro. Les déplacés de l'environnement à l'épreuve de la catégorisation en droit de l'Union européenne. Droit. Université Nice Sophia Antipolis, 2013. Français. NNT : 2013NICE0056 . tel-01073898

HAL Id: tel-01073898

<https://theses.hal.science/tel-01073898>

Submitted on 10 Oct 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



UNIVERSITÉ DE NICE SOPHIA ANTIPOLIS
UFR INSTITUT DU DROIT DE LA PAIX ET DU DÉVELOPPEMENT (IDPD)
École Doctorale Droit et Sciences Politiques Économiques et de Gestion (DESPEG -ED 513)
Centre d'Études du Droit des Organisations Européennes (CEDORE -EA 2139)

LES DÉPLACÉS DE L'ENVIRONNEMENT À L'ÉPREUVE DE LA CATÉGORISATION EN DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

THÈSE

Pour le Doctorat en Droit Public

Présentée et soutenue publiquement par

Aurélie SGRO

Jury :

Marianne DONY, Professeur, Présidente de l'Institut d'Études Européennes, Université Libre de Bruxelles, Chaire européenne ad personam Jean Monnet / Rapporteur

Christel Cournil, Maître de conférences HDR, Université Paris 13 Sorbonne Cité / Rapporteur

Jean-Christophe Martin, Professeur, Vice-président délégué aux affaires internationales, Université Nice Sophia Antipolis

Josiane Auvret-Finck, Professeur, Université Nice Sophia Antipolis, Chaire européenne Jean Monnet / Directrice de thèse

Nice, le 17 décembre 2013

L'Université n'entend accorder aucune approbation, ni improbation, aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Remerciements

Tant de chemin parcouru depuis ce mois de novembre 2007 où l'idée d'explorer ce sujet de thèse a germé. Un chemin incroyablement enrichissant tant sur le plan scientifique que humain. Je désire, à présent, exprimer toute ma reconnaissance et mes remerciements à ceux qui m'ont accompagné tout au long de ce parcours initiatique, qui était loin d'être solitaire.

Je tiens tout d'abord à remercier sincèrement la Directrice de cette thèse, le Professeur Josiane Auvret-Finck, pour m'avoir fait confiance, puis pour m'avoir apporté le suivi et l'encadrement rigoureux et critiques dont j'avais besoin, malgré la distance.

Je remercie aussi le Professeur Marianne Dony pour m'avoir accueillie comme chercheuse visiteuse à l'Institut d'Études Européennes à Bruxelles en 2009 et pour m'avoir fait l'honneur de juger ma thèse.

Mes vifs remerciements vont ensuite à Christel Cournil, dont les travaux ont été une précieuse source d'inspiration, et au Professeur Jean-Christophe Martin qui m'ont aussi fait l'honneur de participer au jury de soutenance.

Je suis également gré à l'équipe de l'École Doctorale DESPEG pour leur assistance.

Cette thèse ne serait pas non plus ce qu'elle est sans les opportunités professionnelles qui m'ont été offertes par la Direction Générale Affaires intérieures de la Commission européenne et le Centre International pour le Développement des Politiques Migratoires (ICMPD). Ainsi, je remercie chaleureusement tour à tour Luigi Soreca, Agata Sobiech, Ralph Genetzke, Chantal Lacroix et tous mes collègues passés et actuels pour leur soutien et leur patience lors de mes remises en question.

Je veux exprimer toute ma gratitude et mon affection à mes proches qui m'ont apporté un soutien sans faille pendant ces cinq années. Mes chers parents, dont les encouragements, la tendresse et l'amour m'ont guidé et me guident toujours tous les jours. Les enfants qui nous entourent (notamment Garance et Lotta) dont les sourires apaisent autant qu'ils revigorent. Mais également, et plus spécialement, mon fiancé Jukkis, qui a su être là à chaque instant. Mon amour pour toi est sans limite.

Milles mercis également à tous mes amis qui ont soutenu ce projet : Anaïd (à qui je dédie mon index), Armelle (pour ses conseils sur les passages relatifs au droit de l'environnement), Ann (pour les précieuses corrections en anglais), Diane et Nina (pour leur support moral sans relâche) et bien d'autres.

Enfin, ma toute dernière pensée va à ma grand-mère qui nous a quittés il y a presque deux ans et à qui je dédie cette thèse. Elle aussi, à sa façon, y a contribué en m'offrant un modèle vivant de courage et de ténacité. Immigrante qui avait fui les conditions difficiles du sud de l'Italie d'après-guerre, elle était, dans une certaine mesure, une déplacée environnementale, puisque cette fuite d'une région sans emploi et sans richesse pour se nourrir tenait au fond à un environnement impitoyable inapte à supporter toutes les familles.

Liste des abréviations et acronymes

ACVZ	Advisory Committee on Migration Affairs
ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique
Aff.	Affaire
AGIR Sahel	Alliance Globale pour l'Initiative Résilience Sahel
AGMM	Approche globale de la question des migrations et de la mobilité
AMCC	Alliance Mondiale contre le Changement Climatique
AMDE	Agence Mondiale pour les Déplacés Environnementaux
APCE	Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe
ARVRS	Assisted Regional Voluntary Relocation Scheme
c.	contre
CAHAR	Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides
CCDO	Climate Change Displacement Organisation
CCNUCC	Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique
CDFUE	Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne
CdR	Comité des Régions
CE	Communautés européennes
CEDEM	Centre d'Etudes de l'Ethnicité et des Migrations
CEDH	Convention Européenne des Droits de l'Homme
CESE	Conseil Économique et Social Européen
Cf	Confer
CFDA	Coordination Française pour le Droit d'Asile
CICR	Comité International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
CIDCE	Centre International de Droit Comparé de l'Environnement
CIG	Conférence Inter-Gouvernementale
CJCE	Cour de Justice des Communautés Européennes
CJUE	Cour de Justice de l'Union Européenne
CLIM	Commission temporaire sur le changement climatique
CMMI	Commission globale des Nations Unies sur les migrations internationales
COCON	Groupe de travail affaires consulaires
Coll.	Collection
COM	Communication
COP	Conférence des Parties
COREPER	Comité des représentants permanents

CRIDEAU	Centre de Recherches Interdisciplinaires en Droit de l'Environnement de l'Aménagement et de l'Urbanisme
CRPRF	Climate Refugee Protection and Resettlement Fund
DEVCO	Développement et coopération
DG	Direction générale
DH-DEV	Comité d'experts pour le développement des droits de l'homme
DIPECHO	Disaster Preparedness ECHO
Dir.	Direction
Doc.	Document
DRE	Directive responsabilité environnementale
DUDH	Déclaration Universelle des Droits de l'Homme
EACH-FOR	Environmental Change and Forced Migration Scenarios
ECCP	European Climate Change Programme
ECHO	European Community Humanitarian Aid Department
ECRE	Conseil Européen sur les Réfugiés et les Exilés
Ed.	Editions
EFA	European Free Alliance
ELENA	European Legal Network on Asylum
ELSJ	Espace de Liberté de Sécurité et de Justice
EPP-ED	European People's Party (Christian Democrats) and European Democrats
<i>et al.</i>	et alii
EXCOM	Comité exécutif
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMDE	Fonds Mondial pour les Déplacés Environnementaux
FPS	Fundació Pagesos Solidaris
GIEC	Groupe d'Experts intergouvernemental sur l'Évolution du Climat
GISTI	Groupe d'Information et de Soutien des Immigrés
GGP	Global Governance Project
HCDH	Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
HMG	Her Majesty's Government
IASC	Comité Permanent Inter-Agences
<i>Ibid.</i>	Ibidem
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
IDMC	Centre de surveillance des déplacements internes
IDP	Internal Displaced Person

IEE	Institut d'Études Européennes
IIDD	Institut International pour le Développement Durable
INA	Immigration and Nationality Act
IPPR	Institute for Public Policy Research
JAI	Justice affaires intérieures
JO	Journal Officiel
LGDJ	Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
LIBE	Libertés civiles, justice et affaires intérieures
MEP	Member of the European Parliament
n°	Numéro
OCDE	Organisation de Coopération et Développement Economiques
OCHA	Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires
OIM	Organisation Internationale pour les Migrations
OIT	Organisation Internationale du Travail
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Objectifs du Millénaires pour le Développement
OME	Organisation Mondiale de l'Environnement
OMIJ	Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques
OMM	Organisation Météorologique Mondiale
ONG	Organisation non gouvernementale
<i>Op. Cit.</i>	Opus citatum
OUA	Organisation de l'Union Africaine
p.	Page
PAC	Pacific Access Category
Para.	Paragraphe
PE	Parlement européen
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
PPR	Programme de protection régional
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
PSE	Parti socialiste européen
Pt	Point
PUF	Presses Universitaires de France
REAC	Régime européen d'asile commun

REDE	Revue Européenne de Droit de l'Environnement
RJE	Revue Juridique de l'Environnement
RMCUE	Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne
RMUE	Revue du Marché Unique Européen
RSE	Recognized Seasonal Employer
RTDE	Revue Trimestrielle de Droit Européen
RUDH	Revue Universelle des Droits de l'Homme
s.	Suivant
SHARE	Supporting the Horn of Africa's Resilience
spéc.	Spécialement
SWD	Staff Working Document
TCE	Traité instituant la Communauté européenne
TCLM	Temporary and Circular Labour Migration
TFUE	Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne
UK	United Kingdom
ULB	Université Libre de Bruxelles
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la Population
UNU-EHS	United Nations University Institute for Environment and Human Security
UP	Unió de Pagesos
VES	Voluntary Evacuation Scheme
Vol.	Volume

Remarque concernant les citations en langues étrangères

Les citations tirées de documents, d'ouvrages ou d'articles de doctrine étrangère font l'objet d'une traduction par l'auteur de la thèse.

Sommaire

Introduction

Première partie

Les difficultés à dégager une catégorie juridique autonome

Titre I. Essai d'édification d'une nouvelle catégorie pour les déplacés de l'environnement en droit de l'UE

Chapitre I. Le processus de création d'une nouvelle catégorie pour les déplacés de l'environnement en droit de l'UE

Chapitre II. Les effets de la création d'une nouvelle catégorie pour les déplacés de l'environnement en droit de l'UE

Titre II. Les obstacles à l'édification d'une nouvelle catégorie pour les déplacés de l'environnement en droit de l'UE

Chapitre I. Les obstacles absolus liés aux situations à l'étude

Chapitre II. Les obstacles relatifs liés aux effets du concours transversal de compétences de l'UE

Seconde partie

Le rattachement aux catégories juridiques existantes

Titre I. L'insuffisance des rattachements aux catégories de « personnes à protéger »

Chapitre I. Le caractère limité du rattachement à la catégorie de « personnes éligibles pour la protection subsidiaire »

Chapitre II. Le caractère exceptionnel du rattachement à la catégorie de « personnes éligibles pour la protection temporaire »

Titre II. Le rattachement à d'autres catégories hors du système de protection

Chapitre I. Les catégories de travailleurs migrants : l'exemple des travailleurs migrants saisonniers

Chapitre II. La protection consulaire des citoyens de l'Union lors des désastres environnementaux

Conclusion générale

Introduction

1. En mars 2008, le Haut Représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère et de sécurité commune et la Commission européenne notaient, dans un rapport commun titré « Changements climatiques et sécurité internationale », que « *[c]eux qui sont déjà en butte à de mauvaises conditions sanitaires, au chômage ou à l'exclusion sociale sont les plus vulnérables aux conséquences des changements climatiques, qui pourraient provoquer des migrations entre les pays ou en leur sein, ou les amplifier* »¹.
2. Les fluctuations constantes de l'environnement ont conduit à des mouvements migratoires depuis des millénaires². Part de l'histoire, cette quête de conditions de vie toujours plus clémentes traduit les traditions culturelles de nombreuses civilisations. Cette constante historique est, toutefois, devenue une préoccupation actuelle du fait de l'augmentation du nombre de catastrophes naturelles et des discussions autour des effets du réchauffement climatique global³.
3. Dès lors, le Haut Représentant et la Commission européenne ont demandé au Conseil européen « *de prendre en compte, en concertation avec toutes les instances internationales compétentes, les tensions supplémentaires découlant des flux de migrants environnementaux* » dans le cadre de la poursuite de la mise en place d'une politique européenne globale en matière de migration »⁴.
4. Le droit international positif ignore ces phénomènes migratoires. Leur prise en compte

¹ Haut Représentant de l'UE pour la politique étrangère et de sécurité commune et Commission européenne, « Changements climatiques et sécurité internationale », Document commun établi à l'attention du Conseil européen, S113/08, 14 mars 2008, p. 4

² Généralement, cinq groupes de perturbations environnementales pouvant causer des déplacements de population sont identifiés : les désastres naturels, les dégradations progressives, les accidents causés involontairement et les accidents industriels, les projets de développement et enfin les guerres et conflits.

³ Par changement climatique, le Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC) entend « *toute évolution du climat dans le temps, qu'elle soit due à la variabilité naturelle ou aux activités humaines* », GIEC, Résumé à l'intention des décideurs, in « Changements Climatiques 2007 : les éléments scientifiques, Contribution du Groupe de travail I au quatrième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernementaux sur l'évolution du climat », SALOMON S., D. QIN M. *et al.* (eds), Cambridge University Press, Cambridge, UK et New York, NY, USA, 2007, p. 2. Il a d'ores et déjà été annoncé que la deuxième partie du 5^e rapport du GIEC prévue pour mars 2014 consacrera des développements au lien entre migration et changement climatique.

⁴ Haut Représentant et Commission européenne (2008), *Op. Cit.*, p. 10

n'apparaît pas non plus dans le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009⁵. Par contre, le débat sur les déplacements issus des aléas environnementaux a été ouvert au sein de l'UE, sous la pression de la société civile et des milieux académiques, et le nouveau traité renforce et attribue dans divers domaines des compétences à l'Union lui permettant d'agir sur cette problématique. Il prévoit, en effet, une amélioration des capacités et une intensification de l'action de l'UE sur quatre plans particulièrement importants pour aborder les déplacements environnementaux. Premièrement, le traité de Lisbonne pose l'objectif d'offrir un système de protection internationale exhaustif à même de couvrir tous les besoins en ce domaine et attribue une compétence externe explicite à l'UE pour développer « *le partenariat et la coopération avec les pays tiers pour gérer les flux de personnes demandant l'asile ou une protection subsidiaire ou temporaire* » (article 78 du TFUE). Deuxièmement, il établit les objectifs de mieux prendre en compte les problèmes globaux en y apportant des solutions s'inscrivant dans le cadre de la coopération internationale et d'« *aider les populations, les pays et les régions confrontés à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine* » (article 21 du TUE). Dans cette optique, il affermit la capacité de l'UE à faire face aux catastrophes naturelles ou humaines à l'intérieur ou à l'extérieur de son territoire, à la fois pour venir en aide aux citoyens de l'UE et aux ressortissants d'Etats tiers. La base juridique de la protection consulaire des citoyens de l'UE a été révisée (article 23 du TFUE) et des bases juridiques propres pour la protection civile (article 196 du TFUE) et l'aide humanitaire (article 214 du TFUE) ont été introduites, tout en conservant les missions d'aide humanitaire et d'évacuation au sein des tâches de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC - article 43.1 du TUE). Troisièmement, il inclut explicitement la lutte contre le changement climatique dans les objectifs de la politique environnementale (article 191.1 du TFUE). Enfin, il met au cœur de la politique de coopération au développement l'objectif de réduire et d'éradiquer la pauvreté dans une approche plus politique et multidimensionnelle apte à prendre en considération des défis complexes et horizontaux (article 208 du TFUE).

5. Reflétant les exigences qui découlent du nouveau cadre juridique du traité de Lisbonne, le 11 décembre 2009, quelques jours après l'entrée en vigueur de ce traité, le Conseil européen adopte le Programme de Stockholm. Il y souligne qu'« *il convient d'étudier plus avant les liens qui existent entre le changement climatique, les migrations et le développement* » et,

⁵ Dénomination sous laquelle il est plus connu. Il s'agit en fait de deux traités : le traité sur l'Union européenne (TUE) et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Pour des raisons de facilité de lecture, l'expression « traité de Lisbonne » sera utilisée. Le traité de Lisbonne a été signé le 13 décembre 2007 et est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

dans cette optique, « invite donc la Commission à présenter une analyse des effets du changement climatique sur les migrations internationales, y compris les effets qu'il pourrait avoir sur l'immigration dans l'Union européenne »⁶. En réponse, la Commission européenne a publié, en avril 2013, un document de travail sur « Changement climatique, dégradation environnementale et migration »⁷. Ce premier document traitant spécifiquement de cette question présente les réflexions initiales de la Commission européenne sur le sujet et donne de nombreuses orientations pour le futur. Il souligne que, bien qu'il s'agisse toujours d'un phénomène discuté, il existe davantage d'éléments permettant d'affirmer que le changement climatique et les dégradations environnementales devraient assumer une importance croissante dans le déclenchement de migrations.

6. L'impact de l'environnement sur les décisions de migrer est un sujet hautement complexe et suscite de nombreuses controverses, particulièrement en matière de terminologie. Malgré tout, une nouvelle catégorie visuelle de migrants forcés a été identifiée progressivement par la doctrine : les déplacés de l'environnement.
7. Cette dernière décennie, la survenance de catastrophes naturelles de grande échelle, qui détruisirent des milliers d'habitats à la Nouvelle Orléans, à Aceh ou à Haïti, a fait l'objet d'une large couverture médiatique et a joué sur la prise de conscience internationale de l'importance des conséquences migratoires de ces phénomènes environnementaux. Ces événements ont renforcé la place des questions liées au changement climatique dans l'agenda international, qui n'est plus appréhendé comme un problème uniquement environnemental mais comme une menace mondiale du point de vue de ses retombées humaines et économiques.
8. Le changement climatique n'intervient pas de façon linéaire et uniforme. Certaines zones du globe sont plus menacées⁸. Tragiquement, ce sont les pays les plus pauvres qui sont les plus

⁶ Conseil européen, « Programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens », adopté le 11 décembre 2009, doc. 17024/09, p. 63, pt 6.1.2

⁷ European Commission, Staff Working Document (SWD) on “Climate Change, Environmental Degradation and Migration”, Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, “An EU Strategy on adaptation to climate change”, 16 April 2013, SWD(2013) 138

⁸ Des études empiriques identifient avec une certaine précision les zones du globe les plus vulnérables au changement climatique. Ces projections permettent d'ébaucher les premières cartographies de déplacements de populations. Voir par exemple la carte réalisée par International Alert intitulée "The double-headed risk" Voir également Global Humanitarian Forum, "Climate Change – Human Impact Report. The Anatomy of a Silent Crisis", Geneva, June 2009, 136 pages. Ce rapport documente l'impact humain du changement climatique et propose vingt-trois cas d'études.

gravement touchés du fait de leur vulnérabilité⁹ et qu'ils sont souvent tributaires d'un schéma de développement économique caractérisé par de faibles niveaux de revenus par habitant et une démographie en forte croissance. La pauvreté, l'insécurité, les conflits, les pandémies sont autant de facteurs aggravants¹⁰. Certains ressentent déjà ces changements et connaissent depuis plusieurs années la réalité des déplacements environnementaux¹¹. Les régions du globe les plus sensibles sont les terres arides d'Afrique sub-saharienne et d'Asie centrale, les zones côtières de faible élévation, en particulier les méga-deltas du Nil, du Gange et du Mékong et les Etats insulaires, et enfin les zones montagneuses de l'Himalaya, des Andes et de l'Afrique de l'est¹².

9. Depuis le milieu des années 1980, de nombreuses estimations sur le nombre de déplacés environnementaux ont été réalisées. Celles-ci diffèrent dans une échelle de 1 à 40 en fonction de la définition et de la source des données¹³. L'estimation de 200 millions de réfugiés ou déplacés internes sous l'effet des changements climatiques à l'horizon 2050 établie par le Professeur Norman Myers a été la plus citée dans les années 2000¹⁴. A l'image de la position

⁹ Le concept de « vulnérabilité » comporte deux éléments : l'exposition aux risques environnementaux et la capacité à y faire face. La vulnérabilité au changement climatique est définie par le GIEC comme « *le degré par lequel un système risque de subir ou d'être affecté négativement par les effets néfastes des changements climatiques, y compris la variabilité climatique et les phénomènes extrêmes. La vulnérabilité dépend du caractère, de l'ampleur, et du rythme des changements climatiques auxquels un système est exposé, ainsi que de sa sensibilité et de sa capacité d'adaptation* » (GIEC, « Bilan 2007 des changements climatiques, conséquences, adaptation et vulnérabilité », Contribution du Groupe de travail III au quatrième Rapport d'Evaluation, 2007). Un phénomène, un aléa naturel se transforme en catastrophe humaine à partir du moment où il touche une population vulnérable. Autrement dit, « *c'est la vulnérabilité sociale et humaine qui transforme un phénomène naturel en catastrophe* », LAVIEILLE Jean-Marc, « L'assistance écologique », REDE, 2006, n°4, p. 400

¹⁰ « En 1999, par exemple, deux à trois fois plus de catastrophes naturelles ont eu lieu aux Etats-Unis qu'en Inde ou au Bangladesh. Pourtant, on a compté 14 fois plus de victimes en Inde et 34 fois plus au Bangladesh qu'aux Etats-Unis », GRID-Arendal, "Africa Environment Outlook - Past, present and future perspectives", 2002, <http://www.grida.no/publications/other/aeo/>

¹¹ Voir le reportage du Collectif ARGOS, *Réfugiés climatiques*, Éditions INFOLIO, Broché, disponible à l'adresse: <http://www.collectifargos.com/Alaska---Shishmaref--une-communaute-en-sursis,1,28,1> (accédé le 2 mars 2010). Les Maldives, par exemple, tirent la sonnette d'alarme depuis la fin des années 1980. Pour une description de leurs efforts: KNOX John H., "Linking Human Rights and Climate change at the United Nations", *Harvard Environmental Law Review*, Vol 33, 2009, p. 477-498; LIMON Marc, "Human Rights and Climate Change: Constructing a Case for Political Action", *Harvard Environmental Law Review*, Vol 33, 2009, p. 439-476

¹² Une identification des « points chauds » en ce domaine est fournie par : WARNER Koko, EHRHART Charles, DE SHERBININ Alex, ADAMO Susan, ONN Tricia Chai, "In search of Shelter: Mapping the effects of climate change on human migration and displacement", papier préparé pour les négociations sur le climat de Bonn de 2009, Université des Nations Unies, CARE et CIESIN-Université de Columbia en collaboration avec le 'Environmental Change and Forced Migration Scenarios', UNHCR et la Banque mondiale, 2009

¹³ IOM, Policy brief, "Migration, climate change and the environment", May 2009, p. 1

¹⁴ MYERS Norman: *Environmental Refugees: An emergent security issue*, 13th Economic Forum, Prague, May 2005. Ce chiffre est repris dans de nombreuses publications renommées allant des rapports d'évaluation du GIEC et à la Revue Stern (STERN Nicholas (Ed.): *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge University Press, 2006, p. 3). En comparaison, en 2012, le nombre de réfugiés, au sens de la

prise par le document de travail de la Commission européenne d'avril 2013, on observe désormais plus de prudence envers les estimations chiffrées. L'établissement de prévisions statistiques en ce domaine est hautement controversé étant donné les difficultés méthodologiques liées au grand nombre de paramètres à prendre en compte, tels que les méthodes d'enregistrement des données et les facteurs naturels et humains comme la quantité des futures émissions ou la sévérité des désastres à venir¹⁵.

10. La question se pose alors de savoir comment appréhender, dans leur complexité et leur diversité, les sujets de droit naissants que sont les déplacés de l'environnement. Pour être saisi par le droit, tout individu doit passer au crible de la catégorisation, « *puisque toujours et partout, le juriste est obligé de distinguer* »¹⁶. En effet, la catégorisation est « *une étape indispensable car vivifiante pour cet individu originellement désincarné que le droit prétend protéger* »¹⁷. La politique migratoire de l'UE s'est ainsi construite sur la base de la multiplication de catégories de ressortissants d'États tiers. L'émergence de « *nouvelles migrations* », à l'image des migrations dans le contexte des changements environnementaux, tend à favoriser « *le bricolage local de catégories descriptives et interprétatives de la migration* » et « *déstabilise beaucoup des acteurs de l'action publique* »¹⁸.

Selon une partie de la doctrine, l'impératif de protection prime pour les déplacés de l'environnement étant donné les situations de détresse dans lesquelles ils se trouvent. Par conséquent, il est nécessaire de les intégrer dans un système de protection internationale.

L'analyse catégorielle des déplacements environnementaux vise à montrer si ce groupe peut constituer une nouvelle catégorie juridique autonome de personnes à protéger dans la politique d'asile de l'UE, dans le cadre d'un système de protection internationale complémentaire, sur la base du critère catégoriel du préjudice environnemental. Si les

Convention de Genève de 1951 relative au statut de réfugié, ainsi que de demandeurs d'asile était d'environ 25 millions selon le HCR; UNHCR: 2012 *Global Trends*, Geneva, June 2013

¹⁵ European Commission, SWD(2013)138final, *Op. Cit.* Pour une analyse des controverses scientifiques au sujet des estimations avancées voir : GEMENNE François, "Why the numbers don't add up: A review of estimates and predictions of people displaced by environmental changes", *Global Environmental Change* n°21, Supplement 1, S41-S49, 2011. Ces chiffres ont alimenté les prévisions alarmistes du rapport du Haut Représentant et de la Commission européenne, qui annonçait que « *l'Europe doit s'attendre à une augmentation substantielle des pressions migratoires* » et qu'« *il y aura des millions de migrants environnementaux, avec le changement climatique comme un des facteurs majeurs de ce phénomène* », Haut Représentant et Commission européenne (2008), *Op. Cit.*, p. 5

¹⁶ DABIN Jean, *Droit de classe et droit commun. Quelques réflexions critiques*, in *Mélanges Édouard Lambert*, Paris, LGDJ, 1938, Tome 3, p. 66-79, p. 72

¹⁷ ATTAL-GALY Yaël, *Droits de l'homme et catégories d'individus*, Thèse pour le doctorat en droit, LGDJ, Coll. Bibliothèque de droit public, Tome 237, Paris, 2003, 638 pages, p. 563

¹⁸ FRIGOLI Gilles, « Les usages locaux des catégories de l'action publique, face aux situations migratoires », Communication lors du colloque « Catégorisation(s) et migrations », CERI-Sciences Po Paris, 13-14 mars 2008

conditions ne sont pas réunies, il sera question de voir à quelles catégories existantes en droit de l'UE peuvent-ils être rattachés, puisque la catégorisation est obligatoire.

11. D'emblée, on peut souligner plusieurs difficultés méthodologiques. Le sujet renvoie à des éléments d'incertitude et la problématique sous-tendant ce travail est hautement prospective. La nature hypothétique de ces phénomènes migratoires, le manque de données fiables et le scepticisme de certaines études sur le lien entre migration et environnement posent des contraintes. De plus, une approche pluridisciplinaire s'impose étant donné le caractère transversal et complexe de ce sujet, qui nécessite de faire appel à diverses branches du droit et de prendre en compte des considérations scientifiques et politiques.

12. Seules les dégradations environnementales frappant les pays tiers sont considérées. La gestion interne dans l'Union de ces phénomènes est une problématique différente. Le traité de Lisbonne prévoit deux dispositions distinctes en cas de désastre naturel ou humain sur le territoire de l'UE. De façon non négligeable, il établit la base juridique d'une clause de solidarité (nouveau titre VII, article 222 du TFUE), qui permet à l'Union et ses États membres d'agir de manière solidaire si un État membre est victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine¹⁹. Il introduit également une disposition relative à la protection civile à l'article 196 du TFUE, qui permet à l'UE d'adopter des mesures portant sur la prévention des risques, la préparation des acteurs de la protection civile, l'intervention, la coopération opérationnelle entre les services de protection nationaux et la cohérence des actions entreprises au niveau international, à l'exclusion de toute mesure d'harmonisation. Il résulte de cette situation que des instruments spécifiques sont mis en œuvre²⁰. Désormais, en interne

¹⁹ Sur la clause de solidarité : MYRDAL Sara and RHINARD Mark, "The European Union's Solidarity Clause: Empty Letter or Effective Tool?, An Analysis of Article 222 of the Treaty on the Functioning of the European Union", UI Occasional Paper, n°2, 2010, 26 pages. L'application de la clause de solidarité soulève diverses questions, notamment du fait de l'absence de définition commune pour les États membres et pour l'Union de la sécurité civile et de la protection civile. La clause ajoute de nouvelles obligations aux arrangements sur la sécurité en Europe (dans le cadre de l'OTAN (article 5), de la clause européenne de défense mutuelle (article 42.7), ou des arrangements régionaux en la matière). Certains de ces arrangements reposent au cœur des politiques nationales de sécurité des États membres et demeureront prédominants. Voir CARDOT Patrice, « Terrorisme, catastrophes naturelles ou d'origine humaine, clause de solidarité et protection civile dans le traité de Lisbonne », *Regards citoyens*, 23 juin 2009, <http://www.regards-citoyens.over-blog.com/article-32992766.html> (accédé le 14 juin 2010)

²⁰ Comme le Fonds de Solidarité de l'UE dans le cadre de la politique régionale pour les grandes catastrophes naturelles, créé en 2002 (Règlement 1261/2002 du Conseil du 11 novembre 2002). Son champ d'application est limité aux catastrophes majeures autrement dit qui revêtent une certaine importance financière (>3 milliards d'euros ou 0,6% du revenu national brut) ou doivent être hors du commun. On peut aussi citer la directive inondation qui se fonde sur des solidarités géographiques et comporte des outils comme les cartes de zones inondables (Directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, JOUE L 288/27 du 6 novembre 2007)

l'UE se montre davantage solidaire sur les plans financier et opérationnel dans les activités de coopération en cas de crise. Une multitude de politiques et d'instruments indépendants, dont l'effectivité et le niveau de coopération varient, sont mobilisables. La clause de solidarité constitue une disposition générale visant à coordonner ces efforts fragmentés, et celle-ci pourrait couvrir des situations de déplacements environnementaux à l'intérieur de l'Union.

Cependant, l'éventualité d'une réponse intégrée en Europe face aux phénomènes de déplacements environnementaux affectant un ou des pays membre(s) est incertaine. Les récentes crises environnementales qui ont touché le territoire européen (le nuage de cendre, les pénuries d'énergie ou les nouvelles pandémies) ont dévoilé de sérieux problèmes, notamment en matière de répartition des compétences et des responsabilités entre l'Union et ses pays membres, de financement et de coordination opérationnelle entre les différents secteurs. Les questions soulevées par la gestion interne des déplacements environnementaux pourraient se heurter à ces mêmes problèmes, qui sont par très différents de ceux à résoudre pour les dégradations environnementales frappant les pays tiers.

13. Ces dernières font, en effet, surtout appel aux politiques de l'action externe de l'UE. La gestion actuelle des déplacés environnementaux par l'UE hors de son territoire est fragmentée entre plusieurs politiques et indirecte, puisque ceux-ci ne sont pas reconnus comme une catégorie juridique autonome. Leur prise en compte par le droit de l'UE nécessite d'effectuer un essai de catégorisation, qui requiert un travail préalable de définition des concepts clés (I). L'enjeu de cette opération est de saisir cette réalité migratoire par nature mouvante²¹. Elle permet de fixer une qualification et de définir le régime juridique qu'il convient d'appliquer à cet ensemble de personnes. L'action de l'UE s'inscrit, néanmoins, dans un contexte juridique particulier, puisque le droit international ne prend pas en compte de manière spécifique ces phénomènes migratoires (II).

I. Les concepts soutenant l'analyse catégorielle des déplacés de l'environnement

14. L'opération de catégorisation comprend deux éléments : l'objet à catégoriser et l'action de catégoriser. Autrement dit, elle suppose de réaliser des opérations de définition et de qualification, la seconde étant une opération qui consiste à apprécier si une situation de fait

²¹ BARBOU DES PLACES Ségolène, « Les étrangers « saisis » par les droit. Enjeux de l'édification des catégories juridiques de migrants », Communication lors du colloque « Catégorisation(s) et Migrations », 13-14 mars 2008 (2008a), CERI-SciencePo Paris, p. 8

concrète peut être qualifiée comme entrant dans une catégorie juridique prévue par la loi²².

Éléments clés de cette recherche, le concept de catégorie juridique et le processus de catégorisation doivent être précisés afin de clarifier leurs fonctions et leurs enjeux (A). La première étape du processus de catégorisation, à savoir la définition du nouveau corpus de personnes à saisir en droit, doit ensuite avoir lieu pour compléter ce travail de définition initial (B).

A. Le concept de catégorie juridique : un instrument traditionnel de mise en œuvre du droit

15. Étant donné la place centrale qu'occupe le concept de « catégorie » dans ce travail, il est nécessaire d'en préciser le sens. Le Professeur Terré a souligné que « *Le droit se réalise à l'aide de catégories juridiques, c'est-à-dire de cadres dans lesquels prennent place les éléments de la vie juridique, selon leurs natures et leurs ressemblances; ces éléments sont en si grand nombre qu'il est indispensable de les ordonner en les groupant à partir de leurs affinités communes* »²³.

16. Le système juridique, comme tout système conceptuel, passe par l'établissement d'associations et de distinctions entre les réalités concrètes au sein de catégories.

La catégorisation des déplacés de l'environnement a un triple intérêt. Elle possède un intérêt terminologique, en instaurant une nomenclature permettant d'avoir un langage commun et une connaissance du contenu de la catégorie. Elle a également un intérêt épistémologique, puisqu'elle contribue, en elle-même et du fait des études qu'elle induit, à améliorer l'état des connaissances sur les atteintes à l'environnement. Enfin, elle possède un intérêt juridique, en définissant le régime applicable à l'ensemble de personnes qu'elle recouvre.

17. « *[M]atière élémentaire de la science du droit* » et « *facteur de simplification du droit* », le concept de « catégorie juridique » appartient à la théorie du droit, plus particulièrement à la sphère des instruments de la mise en œuvre du droit. Le Professeur Jean-Louis Bergel définit les catégories juridiques comme des « *ensembles de droits, de choses, de personnes, de faits ou d'actes ayant entre eux des traits communs caractéristiques et obéissant à un régime* ».

²² JANVILLE Thomas, *La qualification juridique des faits*, Thèse pour le doctorat en droit, 2 volumes, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Coll. Institut de Droit des Affaires, 2004, 745 pages

²³ TERRE François, *Introduction générale au droit*, Précis Dalloz, 3^e éd., 1996, 565 pages, para. 364

commun »²⁴. Il ajoute qu'elles constituent un « *artifice technique* » de mise en œuvre de réalités juridiques, car elles sont conçues avant tout comme des « *choix* », des « *constructions intellectuelles destinées à une meilleure connaissance, à une meilleure application du droit* », qui « *ne valent qu'en fonction de l'utilité qu'elles représentent* »²⁵.

18. La catégorisation, à travers l'opération de qualification²⁶, permet de saisir les règles juridiques qui se rapportent à une situation déterminée. Elle donne également accès à toute une série d'informations comme des données historiques, des principes philosophiques, des éléments de contexte social ou encore des éclairages en provenance du droit comparé et du droit

²⁴ BERGEL Jean-Louis, *Théorie générale du droit*, Dalloz, Paris, 4^e éd, 2003, 374 pages, p. 209. Il existe de nombreuses définitions du concept de catégorie juridique. Pour Olivier Cayla, la catégorie juridique peut être définie comme « *des éléments de fond qui leur impriment leurs caractéristiques et les séparent des catégories voisines. (...) Le juriste y trouve des moules, éprouvés par l'expérience, dans lesquels il peut couler une série de faits ou d'actes qui apparaissent dans la vie sociale, avec des caractères voisins* », CAYLA Olivier, « Ouverture: la qualification ou la vérité du droit », *Droits: revue française de théorie juridique*, n°18, 1993, p. 3-18, p. 3. Selon le Professeur Danièle Lochak, les catégories juridiques « *sont à la base même du fonctionnement du droit. Si les catégories sont des « classes dans lesquelles on range des objets de même nature », selon la définition du Robert, on peut définir les catégories juridiques comme des classes ou ensembles de faits, d'actes, d'objets auxquels la loi ou toute autre norme attache des conséquences juridiques. Une norme s'énonce par conséquent toujours à l'aide de catégories juridiques, et inversement, toute notion, tout terme autre que purement fonctionnel utilisé dans l'énoncé d'une norme acquiert de ce fait même le caractère d'une catégorie juridique* », LOCHAK Danièle, « La race : une catégorie juridique ? », in Actes du colloque « Sans distinction de... race », 27 et 28 mars 1992, publiés par les Presses de la FNSP, revue *Mots* n°33. Pour Georges Garcia : « *La catégorie, contrairement au concept toujours évolutif, permet de créer un espace légitime auquel pourront être appliquées à un même cadre les mêmes règles du droit. La catégorisation procède également par induction à partir des données connues. Elle a pour but non seulement d'établir un ordre intellectuel dans les concepts juridiques, mais surtout, en révélant leurs ressemblances et leurs dissemblances de permettre au droit positif un emploi judicieux et sûr de l'analogie* », GARCIA Georges, *Ombre et cœur de la Constitution, Etude formelle de la prise de décision du Conseil Constitutionnel*, Mémoire de DEA de sciences cognitives, Laboratoire du CREA, Ecole Polytechnique, 2002, p. 19

²⁵ BERGEL Jean-Louis, *Théorie générale du droit*, Dalloz, Paris, 3^e éd, 1999, 346 pages, p. 204. Voir aussi: BERGEL Jean-Louis, « Différence de nature égale différence de régime », *RTDciv*, 1984, p. 255-272. François Geny avait souligné, déjà en 1927, que la part du « construit » et du « donné » dans la construction et l'identification des catégories est difficile à discerner; GENY François, *Science et technique en droit privé positif*, 4 tomes, Tome II, LGDJ, Paris, 1921, 634 pages. Sur cette dichotomie, voir aussi : ATTAL-GALY (2003), *Op. Cit.*, p. 79

²⁶ Voir à ce sujet : JANVILLE (2004), *Op. Cit.*. Motulsky considérait la qualification comme « *l'application au phénomène concret d'un terme représentant son équivalence juridique* », MOTULSKY Henri, *Principes d'une réalisation méthodique du droit privé*, éd. Sirey 1948, p. 24. Selon le Professeur Rigaux, « *On appelle qualification l'opération établissant une relation d'identité entre l'hypothèse posée par la norme et une situation individuelle. Cette opération consiste à « subsumer » les faits sous la règle, c'est-à-dire à rechercher le concept qualificateur à l'égard duquel s'établit le rapport d'identité:[...]. Le praticien du droit doit nécessairement soumettre cette situation à un traitement conceptuel: non seulement parce que le langage qui permettra de rendre communicable une expérience vécue est lui-même un outil conceptuel, mais aussi et surtout parce qu'il est impossible de « décrire » une situation de fait sans utiliser des concepts ayant une connotation juridique* », RIGAUX François, *Droit international privé*, tome I, 2^e éd., Larcier, 1987, « !§ pages, p. 228, n° 331. Pour Cornu, « *C'est l'opération qui fait entrer le fait qualifié dans la catégorie juridique, en reconnaissant dans le fait brut les éléments caractéristiques de la notion de droit. Etabli le fait, connu le droit, il s'agit d'aller de l'un à l'autre, du concret à l'abstrait, pour l'application du générale en particulier. Cette opération de reconnaissance est la plus savante* », CORNU Gérard, *Linguistique juridique*, Montchrestien, Domat droit privé, 3^e éd, 2005, 443 pages, p. 346

international²⁷.

19. Bien qu'elles permettent le rassemblement d'objets similaires, les catégories « *sont loin toutefois de présenter une structure univoque c'est-à-dire des limites précises et fixes et un intérieur homogène* »²⁸.

20. A des fins d'organisation, l'ordre social est également découpé et reconstruit dans le jargon juridique sous la forme de catégories. Les réalités sociales étant mouvantes, le droit n'en finit pas de créer des catégories de personnes. Les phénomènes migratoires font ainsi l'objet de multiples catégories, sans cesse renouvelées du fait de leur complexification et de l'apparition de nouvelles tendances, à l'exemple des déplacements liés aux dégradations environnementales²⁹. C'est ainsi que la politique migratoire de l'UE s'est construite sur la base de la multiplication de catégories de ressortissants d'États tiers.

21. Préalablement à l'essai de catégorisation des déplacés de l'environnement en vue de leur appréhension juridique, les contours de cet ensemble varié de personnes doivent être clarifiés et une définition du concept de déplacé environnemental doit être adoptée.

B. Le concept de déplacés de l'environnement : un nouveau corpus de personnes à appréhender par le droit

22. La catégorisation nécessite que soit préalablement identifiée et définie la matière de l'étude. Cette opération permet de décrire le contenu de la catégorie juridique donnée et de mettre en évidence sa singularité vis-à-vis des autres.

23. En l'espèce, la définition du corpus de personnes objet de l'observation est assurément un exercice difficile et sujet à contestation. En effet, la tâche s'avère particulièrement épineuse puisqu'il n'existe pas de terminologie ni de définition universellement reconnues pour désigner ces phénomènes migratoires. De nombreuses définitions basées sur le critère de la

²⁷ CUMYN Michelle, « Les catégories, la classification et la qualification juridiques : réflexions sur la systématité du droit », *Les Cahiers de droit*, Vol. 52, n°3-4, septembre-décembre 2011, p. 351-378, p. 371

²⁸ PAPAUX Alain, *Essai philosophique sur la qualification juridique : de la subsumption à l'abduction. L'exemple du droit international privé*, LGDJ, Paris, 2003, 532 pages, p. 8

²⁹ Les migrations sont de plus en plus complexes, du fait de la mondialisation et de l'évolution des transports, du poids croissant et de la multiplication des facteurs push par rapport aux facteurs *pull* et enfin du fait de la transformation d'États d'origine en États de transit voire d'accueil.

« persécution » environnementale ont été développées ces dernières années.

La littérature, et plus spécialement la littérature anglo-saxonne, est abondante sur cette question. Le développement d'une définition et de classifications constitue l'objet unique de nombreux travaux académiques³⁰. Il s'agit d'un stade de réflexion primaire sur lequel se sont arrêtés beaucoup de chercheurs, alimentant un vieux débat définitionnel qu'il est temps de clore en vue de laisser la place à des réflexions sur la reconnaissance, l'assistance et la protection de ces personnes.

Ce faisant, les déplacés de l'environnement peuvent revêtir une kyrielle de déclinaisons terminologiques. Pas moins de quatorze appellations ont été employées en l'espace de cinquante ans pour s'y référer³¹.

24. En 1985, le concept de « réfugié environnemental » est popularisé dans un rapport d'Essam El-Hinnawi pour le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE)³². Cet universitaire égyptien les définit largement comme « *les personnes qui ont été forcées de quitter leur habitation traditionnelle, temporairement ou de manière permanente, en raison d'une rupture environnementale significative (naturelle ou produite par l'homme) qui met en danger leur existence et/ou affecte sérieusement leur qualité de vie* ». Ce rapport se posera comme un jalon historique dans l'étude des déplacements environnementaux et la définition proposée constituera un point fondateur pour les analyses conceptuelles qui suivirent³³.

³⁰ De nombreux auteurs se sont attachés à élaborer des typologies selon une approche causale afin d'atteindre une clarification conceptuelle dans la grande variété des déplacements environnementaux. La base retenue est souvent la distinction entre les facteurs *push*, qui motivent la décision de quitter le lieu d'habitat, et les facteurs *pull*, qui attirent le migrant dans le pays ou la région d'accueil. Sur ce point, voir STOJANOV Robert, "Conceptualization of environmentally-induced migration", paper prepared for the UNU-EHS Summer academy, 2008

³¹ Certaines appellations n'ont pas d'équivalent en langue française. Ont été avancés les termes: migrants primitifs (1958), réfugié environnemental (1985), *famine refugee* (1986), eco-migrant (1991), réfugié écologique (1994), *distress migrant* (1995), migrant environnemental (1996), migrant écologique (1997), personne déplacée par l'environnement (2002), eco-refugié (2002), exilé du changement climatique (2006), réfugié climatique (2006), déplacé environnemental (2007); Cf ERWAY MORINIERE Lezlie C., "Tracing the footprint of "environmental migrants" through 50 years of literature", *Source Publication*, n°12, 2009, p. 22-29

³² EL-HINNAWI Essam, "Environmental Refugees", UNEP, 1985, p. 4. C'est le Professeur Mostafa Kamal Tolba, directeur exécutif du PNUE de 1975 à 1993, qui demanda qu'un programme de recherche sur les « réfugiés environnementaux » liant enjeux environnementaux, sociétaux et économiques, dans le contexte de la famine au Nigeria et de la catastrophe à Bhopal, soit lancé. On peut noter que le premier usage du terme est attribué à Lester Brown, fondateur du *WorldWatch Institute*, à la fin des années 1970; Cf BLACK Richard, "Environmental refugees : myth or reality", *New Issues in Refugee Research*, working paper 34, Geneva, UNHCR, 2001

³³ Dans la continuation, d'autres chercheurs contribueront à la vulgarisation du concept à l'image de JACOBSON Jodi L, "Environmental refugees : a yardstick of habitability", *Worldwatch Institute*, Washington DC, 1988. Le professeur britannique Norman Myers, pionnier dans les recherches sur l'environnement et le développement et dans l'analyse des migrations environnementales, donne une large définition en 1993 du concept de réfugié environnemental. Selon lui, la notion englobe les « *personnes ne pouvant plus avoir une vie sûre sur les lieux d'habitation quotidiens en raison de sécheresses, érosion du sol,*

25. Depuis les années 1990, le terme « migrant », associé à divers épithètes, est employé fréquemment. La notion de « migrant environnemental » est la terminologie retenue par l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), qui publie de manière croissante des rapports et des prises de position sur ce phénomène. En novembre 2007, elle en donne la définition suivante : « *[o]n appelle migrants environnementaux les personnes ou groupes de personnes qui, pour des raisons impérieuses liées à un changement environnemental soudain ou progressif influant négativement sur leur vie ou leurs conditions de vie, sont contraintes de quitter leur foyer habituel ou le quittent de leur propre initiative, temporairement ou définitivement, et qui, de ce fait, se déplacent à l'intérieur de leur pays ou en sortent* »³⁴. La définition de l'OIM rassemble les personnes contraintes de fuir et celles qui choisissent de migrer, alors que, dans la définition d'Essam El Hinnawi, le caractère contraignant du déplacement était un facteur de distinction primordial. L'organisation fournit donc une définition très large, dont la dimension opérationnelle fait douter. Il est, en effet, difficile de regrouper dans une seule catégorie et d'attribuer un même régime juridique aux personnes forcées de se déplacer et celles qui le font sur une base volontaire, puisque l'impératif de protection et les besoins ne peuvent s'évaluer de la même manière. La fixation d'un seuil de gravité dans l'affectation des droits est nécessaire dans la définition d'un statut protecteur, comme c'est le cas avec celui de réfugié qui requiert une crainte « avec raison » d'être persécuté³⁵.

26. Depuis le début des années 2000, le concept de « déplacé de l'environnement » ou de « déplacé environnemental » est d'avantage employé, spécialement par la doctrine anglo-saxonne, notamment car il évite l'amalgame avec les termes réfugiés ou migrants³⁶. Le terme a été en outre retenu par le Centre de Recherches Interdisciplinaires en Droit de l'Environnement de l'Aménagement et de l'Urbanisme (CRIDEAU) de l'Université de Limoges, qui a élaboré un « *Projet de Convention relative au statut international des*

désertification et autres problèmes environnementaux », MYERS Norman: "Environmental refugees in a globally warmed world", *Bioscience*, 1993, vol. 43. En 2002, Diane C. BATES, Docteur en sociologie, propose une définition encore plus large puisqu'elle se réfère aux « *personnes qui migrent de leurs lieux de résidence habituels en raison de changements dans leur environnement non humain* », BATES Diane C.: "Environmental Refugees ? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change", *Population and Environment*, 2002, Vol 23, n°5, p. 465-477

³⁴ IOM, Discussion note, "Migration and the Environment", 94th Session, MC/INF/288, Geneva, 2007

³⁵ Voir l'article 1.A de la Convention de Genève de 1951 relative au statut de réfugié (analysé *infra* au para. 34)

³⁶ Cette appellation a été employée pour la première fois en 1996 par le HCR, l'OIM et le Refugee Policy Group, "Environmentally-induced population displacements and environmental impacts resulting from mass migrations", International Symposium Report, April 1996, Chavannes-de-Bogis, Switzerland

déplacés environnementaux » rendu public en mars 2009. Le CRIDEAU propose la définition suivante : « *on appelle déplacés environnementaux, les personnes physiques, les familles et les populations confrontées à un bouleversement brutal ou insidieux de leur environnement portant inéluctablement atteinte à leurs conditions de vie et les forçant à quitter, dans l'urgence ou dans la durée, leurs lieux habituels de vie et conduisant à leur réinstallation et à leur relogement* »³⁷. Cette définition est intéressante en ce qu'elle fixe un seuil de gravité (en parlant d'une atteinte « inéluctable ») et qu'elle fournit des éléments sur la nature de la dégradation environnementale et le type de déplacement. En revanche, elle ne marque pas de séparation avec les statuts de réfugiés ou d'autres statuts protecteurs afin de limiter les possibilités de changements de statuts. Le terme « déplacé » est également préféré par certaines organisations internationales et agences onusiennes, parmi lesquelles le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR)³⁸. De façon générale, comme souligné par Christel Cournil, les agences onusiennes « *préfèrent focaliser le débat sur les « personnes déplacées » plutôt que d'évoquer les termes de « réfugié climatique » qui, selon elles (notamment le HCR), constitue un abus de langage puisque le concept juridique de « réfugié » désigne les seuls bénéficiaires de la Convention de Genève relative au statut de réfugié* »³⁹. La définition du terme « réfugié » fournit par cette Convention ne peut, en effet, couvrir les personnes déplacées par des aléas environnementaux, puisqu'il ne s'agit pas d'un des motifs de persécution qui y sont énoncés⁴⁰.

27. Organisations internationales, académiques et médias défendent le terme qui leur semble le plus pertinent en fonction de leurs intérêts et buts, selon que ce soit la sensibilisation de l'opinion ou l'élargissement de leurs prérogatives par exemple.

28. Dans cette thèse, les termes synonymes « déplacés environnementaux » ou « déplacés de l'environnement » seront employés pour quatre raisons: ils reflètent bien les phénomènes appréhendés dans leur diversité, ils évitent la confusion avec le terme « réfugié » qui est

³⁷ Le Centre justifie ce choix terminologique par trois arguments : « *il reflète davantage la diversité des causes et des modalités des déplacements environnementaux; il rend mieux compte du caractère non seulement personnel mais surtout collectif et indifférencié des mouvements de population; il traduit mieux l'idée selon laquelle il ne s'agit pas d'une migration choisie, ni même décidée sous la contrainte des nécessités économiques: il s'agit au contraire d'une migration subie du fait d'une menace environnementale mettant inéluctablement en cause la vie humaine* », LAVIEILLE Jean-Marc *et al.*, « Présentation du projet de convention relative au statut international des déplacés environnementaux », REDE, 2008, n°4, p. 380

³⁸ Ce terme a été notamment utilisé par Antonio Guterres, Haut-Commissaire des Nations Unies aux réfugiés, Le Monde, 29 septembre 2008, p. 4

³⁹ COURNIL Christel, « A la recherche d'une protection pour les «réfugiés environnementaux»: actions, obstacles, enjeux et protections », Revue Asylon(s), n°6, novembre 2008

⁴⁰ Voir *infra* au para. 34

défini internationalement, leur neutralité leur accorde une meilleure acceptation, particulièrement dans la sphère politique, et, enfin, ils indiquent le caractère forcé du déplacement (par opposition au terme « migrant »).

Au terme de tous ces éléments et à la lumière des définitions précédemment énoncées, cette recherche propose de définir un déplacé environnemental comme : **toute personne, ne pouvant prétendre au statut de réfugié, contrainte de quitter son lieu d'habitat naturel, de façon provisoire ou permanente, à cause d'un préjudice environnemental, d'origine naturelle ou anthropique, aboutissant à la destruction, dégradation ou confiscation de son environnement, et menaçant sérieusement sa vie, son milieu de vie ou son bien-être, et qui, de ce fait, se déplace à l'intérieur de son pays ou au-delà de ses frontières.**

Cette définition couvre de façon innovante tant les éléments qualifiant le type de déplacement que les éléments définissant le type de dégradation environnementale pouvant causer le déplacement. Ce faisant, elle contient des éléments généraux et abstraits, étant donné que la définition juridique, reste souvent « *plus ou moins approximative, expéditive et sommaire* » parce que la tâche du juriste n'est pas d'établir des définitions scientifiquement correctes, mais « *d'élaborer des règles applicables et que la praticabilité du droit veut des définitions relativement simples, aptes au maniement* »⁴¹. Cette définition établit aussi un seuil de gravité (en parlant de menace « sérieuse »), qui s'évalue en mettant en perspective les chances de survie par rapport à l'aspect contraint du déplacement (ce qui fait défaut dans la définition de l'OIM)⁴². Enfin, cette définition met en lumière le critère unitaire des déplacés environnementaux, celui du préjudice environnemental et vise à limiter les changements de statuts, à l'image des définitions-cadre de catégories de ressortissants d'États tiers dans la politique migratoire de l'UE⁴³.

29. Il est nécessaire d'aller au-delà d'une simple référence à un concept et d'aborder la question du statut juridique « *pour rentrer dans le champ des droits et obligations correspondant aux mécanismes de la responsabilité internationale; ce qui implique par ailleurs de se pencher en tout état de cause préalablement sur la ou les définitions du concept* »⁴⁴. L'essai de définition des déplacés de l'environnement aux fins d'un traitement juridique précède la revue des statuts et des branches du droit international pertinents pour cette nouvelle problématique.

⁴¹ BARBOU DES PLACES (2008a), *Op. Cit.*, p. 12

⁴² Sur le caractère grave du préjudice environnemental, voir *infra* aux para. 162 et s.

⁴³ Voir *infra* aux para. 126 et s.

⁴⁴ MICHELOT Agnès, « Enjeux de la reconnaissance du statut de réfugié écologique pour la construction d'une nouvelle responsabilité internationale », *REDE*, 2006, n°4, p. 430

II. Le contexte en droit international entourant l'analyse catégorielle des déplacés de l'environnement

30. Si le lien entre migration et environnement émerge progressivement dans l'agenda politique international⁴⁵, les déplacés environnementaux ne sont pas reconnus comme un groupe identifié en droit international ayant des droits spécifiques (comme le sont par exemple les apatrides ou encore les personnes indigènes) ou comme une catégorie de personnes nécessitant une protection spéciale (comme le sont les réfugiés). Au niveau international, aucun instrument juridique ne reconnaît leur existence et aucune institution n'est spécifiquement en charge de ces personnes⁴⁶. Il y a donc des lacunes à la fois sur le plan matériel (A) et institutionnel (B) en droit international pour traiter ces phénomènes migratoires.

A. Les lacunes matérielles

31. Six branches du droit international sont concernées par les déplacements environnementaux, que ce soit au stade de la prévention, de l'assistance et de la protection ou de l'aide à la réinstallation sur le long terme : le droit des réfugiés (1), le droit des déplacés internes (2), le droit des migrations (3) les droits de l'homme (4), le droit de l'environnement (5) et le droit humanitaire (6). Or, *de lege data*, les principes et instruments de ces branches du droit ne permettent qu'une prise en compte marginale et indirecte des déplacés environnementaux. Leurs apports sont, néanmoins, complémentaires.

⁴⁵ Sur la mise à l'agenda international : COURNIL Christel, « Les droits des « déplacés environnementaux », une nouvelle thématique à l'agenda international », in *Changements climatiques et Droits humains*, Actes du colloque international de Dakar, 16-18 mai 2011, sous la dir. de Daniel Dormoy et Camille Kuyu, Editions Espérance, octobre 2012, p. 151-168 ; COURNIL Christel, « La mise à l'agenda scientifique et politique des migrations environnementales », *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, n°36, Janvier/Juin 2011, p. 75- 93

⁴⁶ Sur les lacunes du droit international : COURNIL Christel, « Des protections juridiques pour les réfugiés environnementaux en débats : enjeux et limites », ouvrage collectif, Actes du colloque international, *Les migrations et les écosystèmes environnementaux : les réfugiés de l'environnement*, 27 et 28 mai 2009 à Rabat, sous la dir. de Ahmed Lakmahri et Abdelkabar Bahani, La recherche scientifique, n° 52, éd. IURS, Rabat, 2011, p. 41-78 ; ZETTER Roger, "Protecting environmentally displaced people. Developing the capacity of legal and normative frameworks", Research Report, Refugees Studies Centre, Oxford University, 2011; McADAM Jane, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, 344 pages

1. Le droit des réfugiés

32. L'analyse des nouvelles problématiques juridiques posées par les déplacés de l'environnement par le droit international des réfugiés apparaît comme un point de départ naturel étant donné que ceux-ci peuvent se retrouver dans la même situation, autrement dit, un départ de leur habitat et une réinstallation forcés à cause de facteurs externes incontrôlables.
33. Cependant, force est de reconnaître qu'actuellement le droit international des réfugiés, élaboré après la Seconde Guerre Mondiale, est incapable de les protéger⁴⁷. Adoptés sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, la Convention de Genève de 1951 et le Protocole de 1967 relatifs au statut de réfugié régissent sur le plan universel le statut de réfugié⁴⁸. Ils fournissent la définition du terme « réfugié » pour les cent quarante-sept pays qui y sont parties. Un réfugié est une personne qui, *« craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays »* (article 1.A.2).
34. D'un côté, les déplacés de l'environnement ne remplissent pas les conditions restrictives requises dans l'article 1.A.2 de la Convention de Genève. De l'autre côté, le statut de réfugié tel qu'inscrit dans la Convention de Genève est inadéquat pour traiter cette problématique⁴⁹. Cinq obstacles définitionnels et procéduraux se posent. Premièrement, la Convention de Genève requiert le franchissement d'une frontière par le demandeur d'asile, alors qu'une très grande partie des déplacements dus aux dégradations environnementales se produiront à l'échelle interne. Deuxièmement, il est difficile de caractériser les impacts des dégradations de l'environnement comme constituant une des cinq formes de persécution énoncées dans la Convention (à savoir la race, la religion, la nationalité, les opinions politiques et l'appartenance à un groupe social). Troisièmement, les déplacés environnementaux peuvent toujours, au moins en théorie, s'appuyer sur la protection nationale. Par opposition, les

⁴⁷ Pour des détails sur l'adoption de cette Convention : ACHIRON Marilyn, "A Timeless Treaty Under Attack: Reconsidering the Convention", in *The 1951 Refugee Convention*, UNHCR, 1951

⁴⁸ Convention relative au statut des réfugiés, adoptée le 28 juillet 1951 par une conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides convoquée par l'Organisation des Nations Unies en application de la résolution 429 (V) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1950

⁴⁹ Une analyse de l'inadéquation de la Convention de 1951 est effectuée par : McADAM Jane, "Environmental Migration Governance", University of New South Wales Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series 06/2009

réfugiés ne peuvent se réclamer de la protection de la part de leur pays de nationalité. Quatrièmement, la reconnaissance individuelle du statut est inadaptée aux situations d'urgence et d'afflux massif suivant certaines catastrophes environnementales. Enfin, cette protection est inadaptée d'un point de vue temporel pour les personnes déplacées dans le cadre d'un processus progressif.

35. En l'état, un petit nombre d'auteurs soutiennent que les déplacés environnementaux remplissent les critères de l'article 1.A.2 de la Convention de Genève⁵⁰. Ces derniers estiment que les dégradations environnementales induites par les faits d'un gouvernement sont une forme de persécution et que cette persécution prend place du fait de l'appartenance des déplacés environnementaux à un groupe social particulier, motif de protection reconnu dans la Convention. Cependant, comme souligné par le Professeur McAdam, un tel argumentaire est difficile à établir étant donné que le droit des réfugiés requiert qu'un tel groupe soit connecté à une caractéristique immuable et fondamentale autre que le risque de persécution lui-même⁵¹.

36. Enfin, d'autres auteurs plaident en faveur d'une révision de la Convention de Genève tant dans ses fondements que dans sa finalité afin d'y faire figurer la notion de « *persécution écologique* »⁵².

Le HCR s'est positionné clairement sur cette option en estimant que « *toute initiative visant à réviser cette définition présente le risque d'une renégociation de la Convention de 1951, ce qui, dans le climat actuel, pourrait aboutir à un abaissement des normes de protection pour les réfugiés, voire saper complètement le régime international de protection des réfugiés* »⁵³.

Le HCR reconnaît que la protection a évolué constamment et que le climat complexe actuel nécessite la recherche de solutions pour les personnes déplacées par les dégradations environnementales.

La même position a été adoptée par la Commission européenne dans son document de travail d'avril 2013, la Convention de Genève constituant la pierre angulaire du système de

⁵⁰ Cf COOPER Jessica B., "Environmental Refugees: Meeting the Requirements of the Refugee Definition", Student article, *New York University Environmental Law Journal*, Vol 6, n°480, 1998, p. 519–552. À titre d'exemples, l'auteur suggère les cas de Tchernobyl ou de la désertification dans le Sahel, où les gouvernements auraient pu prendre des mesures pour limiter la croissance de la population, améliorer les techniques agricoles et intensifier la production alimentaire.

⁵¹ McADAM (2009), *Op.Cit.*

⁵² KEANE David, "The Environmental Causes and Consequences of Migration: A Search for the Meaning of "Environmental Refugees"", *GEO, International Environmental Law Review*, vol 16, n°209, 2004, p. 211

⁵³ GUTERRES Antonio, "Climate change, natural disasters and human displacement : a UNHCR perspective", UNHCR, 23 October 2008, p. 7

protection internationale de l'UE, comme affirmé dans l'article 78.1 du TFUE, l'institution suit donc le sens précis que cette Convention accorde au terme de réfugié et la lecture qui en est faite par le HCR.

S'il est clair que le motif environnemental ne peut justifier en lui-même l'octroi du statut de réfugié, la Convention de Genève demeure un outil de protection efficace dans les cas où le facteur environnemental s'ajoute à un facteur politique ou est à l'origine d'un conflit.

- 37.** Le droit des réfugiés, qui s'appliquent aux mouvements internationaux, n'est donc pas adéquat pour protéger les déplacés de l'environnement. En ce qui concerne la protection des déplacements environnementaux à l'échelle interne, il faut examiner la pertinence du droit des déplacés internes.

2. Le droit des déplacés internes

- 38.** Le droit des déplacés internes est très important dans le contexte des déplacements environnementaux étant donné qu'une large partie de ces phénomènes migratoires se déroulent à cette échelle du fait de limites financières, sociales, politiques ou juridiques liées aux conditions d'admission dans les États de destination.
- 39.** Le droit des déplacés internes est régi par les Principes directeurs sur les déplacés internes, présentés en 1998 à la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies⁵⁴. Ces Principes fournissent des standards couvrant toutes les phases d'un déplacement interne. Selon le paragraphe 2 du Préambule, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays sont « *des personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État* ». Une application de ces Principes est donc, par définition, possible pour les victimes de catastrophes naturelles ne sortant pas des frontières de leur pays.
- 40.** Il faut noter que, dû au terme « notamment », la liste des motifs de départ n'est pas exhaustive. D'autres causes possibles de déplacement interne peuvent inclure, par exemple,

⁵⁴ Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, présentés à la Commission des droits de l'homme en 1998 par le Représentant du Secrétaire général de l'ONU chargé des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre

les projets de développement de vaste envergure comme la construction de barrages sans effort du gouvernement pour réinstaller les personnes déplacées ou les indemniser. Les projets de développement de vaste envergure sont mentionnés dans le Principe directeur 6 (cas de déplacement arbitraire).

41. Les Principes indiquent clairement qu'il est avant tout du devoir et de la responsabilité de l'État sur le territoire duquel a lieu le déplacement de protéger les personnes déplacées internes. Le respect de la souveraineté des États et le pouvoir des États de contrôler les interventions des organisations internationales sur leur territoire sont des principes qui gouvernent.
42. Toutefois, ces Principes ne sont pas contraignants (à moins d'être intégrés dans la législation nationale, ce qui est fait par de nombreux États). Les personnes déplacées internes n'ont pas de statut juridique particulier (à la différence des réfugiés). L'expression a une valeur descriptive et non juridique⁵⁵.
43. Cette absence de statut juridique formel a l'aspect positif d'offrir aux États une marge de manœuvre dans la mise en œuvre, permettant notamment de prendre en compte des situations particulières, ce qui pourrait s'avérer une voie d'action adéquate pour les déplacés de l'environnement. Ainsi, une promotion des besoins spécifiques des déplacés environnementaux dans les politiques nationales de protection des déplacés internes se présente comme une alternative intéressante, mais qu'à un niveau domestique⁵⁶. Par la suite, des efforts de coordination internationale des politiques nationales pourraient être développés.

⁵⁵ Le Centre de surveillance des déplacements internes (établi en 1998 par le Conseil norvégien des réfugiés) souligne dans une note sur la « Formation en protection des personnes déplacées internes » que « *Plusieurs pays ont adopté une législation prévoyant l'élaboration d'un statut national pour les personnes déplacées ou des groupes particuliers de personnes déplacées (celles déplacées par un conflit particulier, par exemple). Ces statuts ont, par exemple, été inscrits dans la loi en Azerbaïdjan, Bosnie et Herzégovine, Colombie, Croatie, Géorgie et dans la Fédération de Russie. Bien que n'étant pas imposé par le droit international, ce type de statut prévoit généralement l'enregistrement des personnes y ayant droit et accorde aux bénéficiaires une assistance sociale, économique et juridique pour garantir les droits menacés par le déplacement et favoriser la mise en œuvre de solutions durables. Ces statuts ne privent pas les personnes déplacées de leurs droits découlant du droit relatif aux droits de l'homme et du droit humanitaire* », [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/A9C44431D54C3645C1257206002F5F9F/\\$file/FR%20Definition%20module%20handout%20\(final\).pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/A9C44431D54C3645C1257206002F5F9F/$file/FR%20Definition%20module%20handout%20(final).pdf) (accédé le 15 novembre 2010)

⁵⁶ WILLIAMS Angela, "Turning the Tide : Recognizing Climate Change Refugees in International Law", *Law & Policy*, Vol 30 n°4, October 2008, p. 512

44. Une autre option est d'imaginer que ces Principes pourraient servir de modèle pour l'élaboration d'une synthèse similaire de principes en faveur des déplacés de l'environnement, qui serait intégrée dans le droit international positif. C'est dans cet esprit que les dix Principes de Nansen ont été formulés lors de la Conférence sur le changement climatique et les déplacements de population au XXI^{ème} siècle, organisée à Oslo en juin 2011 par le gouvernement norvégien⁵⁷. Selon leur Préambule, ces Principes visent à « *guider les réponses à certains des défis urgents et complexes liés au déplacement dans le contexte du changement climatique et d'autres risques environnementaux* ». Le Principe VIII souligne que les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays constituent un « *cadre juridique solide* » pour les personnes déplacées au sein de leur pays, tout en rappelant que leur mise en œuvre est dépendante de leur transposition en droit national. Le Principe IX reconnaît qu'une approche cohérente au niveau international pour la protection des personnes déplacées à l'extérieur de leur pays en raison de catastrophes soudaines fait toujours défaut et invite les États à élaborer un cadre ou instrument directeur en collaboration avec le HCR⁵⁸.
45. En effet, si la majeure partie des déplacements dus aux dégradations environnementales sont internes, il n'en reste pas moins que certaines personnes affectées franchissent une frontière et ne peuvent pas trouver de protection dans ces principes. Pour remédier à cette lacune, des principes similaires pour les déplacements externes pourraient être élaborés. Dans cette optique, l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, dans sa Recommandation 1862 (2009) « Migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux: un défi pour le XXI^{ème} siècle » de janvier 2009, a invité le Comité des Ministres « *à encourager ses partenaires des Nations Unies ainsi que ses autres partenaires pertinents à rechercher des moyens d'élargir les Principes directeurs de sorte qu'ils incluent les personnes déplacées à cause d'une dégradation progressive de l'environnement et à envisager d'élaborer des Principes directeurs similaires ou des lignes directrices pour couvrir les droits des personnes forcées de traverser les frontières pour des raisons environnementales (« déplacements externes »)* »⁵⁹.

⁵⁷ Voir le document de conclusions de la conférence :

<http://www.nanseninitiative.org/sites/default/files/Nansen%20Principles.pdf> (accédé le 18 juillet 2013) ; Ces principes sont analysés par KÄLIN Walter, « Des principes à l'Initiative Nansen », *Revue des Migrations Forcées*, n°41 « Prévenir le déplacement », décembre 2012, p. 48-49

⁵⁸ Les Principes de Nansen ont débouché sur le lancement d'une Initiative Nansen par la Norvège et la Suisse en octobre 2012. Cette initiative est conçue comme un processus consultatif, mené par des États, qui vise à atteindre un consensus concernant le traitement des déplacements transfrontaliers dans le contexte des désastres naturels. Cette initiative bénéficie du soutien financier de la Commission européenne. Plus d'informations sur : <http://www.nanseninitiative.org/>

⁵⁹ Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 1862 (2009) « Migrations et

46. Au niveau régional, il faut relever l'initiative de l'Union africaine qui a adopté, en octobre 2009, la Convention pour la protection et l'assistance des personnes déplacées en Afrique, dite Convention de Kampala. Cette Convention, largement influencée par les Principes directeurs pour les déplacements internes, mérite doublement d'être mentionnée puisqu'il s'agit du premier instrument contraignant en ce domaine et qu'elle souligne spécifiquement, parmi les causes de déplacement interne, le cas des catastrophes naturelles ou humaines, y compris le changement climatique⁶⁰. Il faut maintenant que les 15 États qui ont ratifié cette Convention la transposent dans leur droit national respectif et renforce les capacités des institutions locales et nationales en charge de ces questions.

47. Tant le droit des réfugiés que le droit des déplacés internes concernent les mouvements forcés de population. La pertinence du droit des migrations, qui s'appliquent aux mouvements volontaires pour les personnes cherchant à améliorer leur qualité de vie, doit également être étudiée dans le cas des déplacés de l'environnement.

3. Le droit des migrations

48. Si le droit des migrations relève traditionnellement de la souveraineté nationale, un grand nombre de conventions bilatérales, régionales ou multilatérales ont été adoptées pour réglementer certains aspects des migrations. Il n'existe, cependant, pas d'instrument régulant l'ensemble du droit international des migrations. La migration à des fins professionnelles est l'aspect qui a fait l'objet du plus grand nombre d'accords internationaux, notamment sous l'égide de l'Organisation Internationale du Travail (OIT)⁶¹. La Convention des Nations Unies pour les droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille est l'instrument le plus pertinent en la matière⁶². Cependant, cette dernière Convention n'a été

déplacements induits par les facteurs environnementaux: un défi pour le XXI^{ème} siècle » du 30 janvier 2009, pt 6.5

⁶⁰ Convention de l'Union africaine pour la protection et l'assistance des personnes déplacées en Afrique, dite Convention de Kampala, adoptée par le sommet spécial de l'Union Africaine tenu le 22 octobre 2009 à Kampala (Ouganda), entrée en vigueur le 6 décembre 2012

⁶¹ En particulier : OIT, C097 - Convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949 et C143 - Convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975

⁶² Convention des Nations Unies pour les droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/158 du 18 décembre 1990 et entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003. Elle définit un « travailleur migrant » comme « les personnes qui vont exercer, exercent ou ont exercé une activité rémunérée dans un État dont elles ne sont pas ressortissantes ». Cette Convention a une importance stratégique en ce qu'elle octroie aux migrants une gamme de droits fondamentaux, que leur statut soit régulier ou irrégulier.

ratifiée que par trente-cinq pays, parmi lesquels aucun n'est un des pays majeur de destination⁶³.

49. Certaines personnes déplacées dans le cadre des dégradations environnementales peuvent décider de s'engager dans des circuits de migration à des fins professionnelles. La migration est alors conçue comme une stratégie d'adaptation aux changements environnementaux. Cette option est désormais promue par un grand nombre d'auteurs et a également été mise en avant par le document de travail de la Commission européenne d'avril 2013⁶⁴.
50. Mise à part quelques rares accords bilatéraux qui ont été adoptés en visant le cas spécifique des travailleurs provenant de zones atteintes par des dégradations environnementales⁶⁵, les normes internationales relatives aux migrations n'apportent pas d'éléments permettant une prise en compte spécifique des déplacés de l'environnement.
51. Le droit des migrations a, cependant, une importance non négligeable pour les déplacés environnementaux étant donné que les ressortissants de pays tiers qui franchissent une frontière pour des motivations environnementales sont considérés à ce jour, dans la plupart des pays, comme des « migrants économiques », un concept juridiquement non défini⁶⁶. Il s'agit d'une catégorisation par défaut qui s'impose puisque, comme souligné par le Professeur Barbou des Places, « *il n'y a pas d'espaces non couverts par l'espace catégoriel* », ce qui signifie « *qu'il n'est pas possible d'échapper à l'appréhension par l'autorité publique* »⁶⁷. La catégorisation des personnes étant toujours réalisée, le terme « migrant économique » est utilisé comme expédient pour les déplacés environnementaux. Il désigne une sorte de catégorie résiduelle englobant une variété de mouvements complexes, qui

⁶³ Le manque de succès de cette Convention auprès des grands pays importateurs de main d'œuvre est dû à des raisons juridiques, budgétaires et politiques. Voir l'analyse de DOUCIN Michel, « Un droit international des migrations », *Revue Accueillir*, mars 2007, n°241, p. 18-21

⁶⁴ European Commission, SWD(2013)138 final, *Op. Cit.*; Voir aussi : McLEMAN Robert and SMIT Barry, "Migration as an adaptation to climate change", *Climatic Change*, 2006, Vol 76, n°1-2, p.31-53; Foresight - UK Government Office for Science, "Migration and Global Environmental Change – Future Challenges and Opportunities", Final Project Report, London, October 2011, 234 pages, p. 173 et s.

⁶⁵ Voir leur analyse *infra* aux para. 811 et s.

⁶⁶ L'OIM indique que « le terme « migrant économique » peut être utilisé soit dans un sens étroit, limité à la circulation aux fins d'emploi, soit dans un sens plus large, englobant les personnes qui se rendent dans un pays étranger pour entreprendre d'autres types d'activité économique, comme les investisseurs ou les voyageurs d'affaires », OIM, « La migration de main d'œuvre », <http://www.iom.int/jahia/Jahia/developing-migration-policy/migration-labour/labour/cache/offence/lang/fr> (accédé le 20 octobre 2011)

⁶⁷ BARBOU DES PLACES Ségolène, « La catégorie en droit des étrangers : une technique au service d'une politique de contrôle des étrangers », *Revue Asylon(s)*, n°4, mai 2008 (2008b). L'auteur fait ainsi remarquer que « *Même les étrangers parfois considérés comme ne relevant d'aucune catégorie (par exemple les étrangers dits « non régularisables ni expulsables») n'échappent pas au classement catégoriel, car ils seront, au moins, situés dans la catégorie matrice de « l'étranger », ce qui conduit à leur conférer un certain statut juridique, différent de celui des nationaux* »

n'appartiennent pas à une catégorie particulière et dont les motivations ne sont pas toujours purement économiques. Le droit de l'UE ne réglemente pas la catégorie des migrants économiques de façon horizontale⁶⁸. Une approche sectorielle visant des groupes spécifiques de ressortissants d'États tiers a été adoptée. Il sera montré que la classification des déplacés de l'environnement dans certaines catégories de migrants économiques appréhendées par le droit de l'UE, tels que les travailleurs saisonniers, est possible⁶⁹.

52. Le droit international des droits de l'homme pose également des limites aux États en matière de régulation de la migration.

4. Les droits de l'homme

53. Par leur nature et leurs caractéristiques, les droits de l'homme sont importants pour le traitement des déplacés environnementaux⁷⁰. Ils précisent les droits humains des déplacés de l'environnement, que ce soit dans leur pays d'origine ou de résidence habituelle ou dans leur pays de destination.

54. Les droits de l'homme sont applicables à tous, déplacés ou pas, leur universalité étant la pierre angulaire de la législation internationale en la matière. Les personnes déplacées par les dégradations environnementales ont ainsi le droit de jouir des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels inscrits dans les traités internationaux relatifs aux droits humains ou faisant part du droit international coutumier. Les États doivent respecter les droits de l'homme de toutes les personnes présentes sur leur territoire ou dans leur juridiction⁷¹, ce qui s'applique bien sûr aussi dans le territoire d'accueil dans les cas de réinstallation. En tout temps, un individu peut prétendre à un standard minimum de traitement, constitué d'un noyau irréductible des droits de l'homme. Comme rappelé par le Second Protocol additionnel aux

⁶⁸ Au-delà de la question de la base juridique, il faut toutefois relever que la difficulté pour l'Union d'élaborer une politique d'immigration économique tient au fait que les besoins des États membres ne sont pas nécessairement clairement établis et qu'ils ne partagent pas la même approche sur la manière de les gérer.

⁶⁹ Voir *infra* aux para. 808 et s.

⁷⁰ Voir COUNIL Christel, "Chapter 1 Overview of The Relationship Between Human Rights and Climate Change", in C. COUNIL et A. -S TABAU (sous la coord. de), *Human Rights and Climate change: EU policy Options*, Report for European Parliament, Directorate General For External Policies, DROI, n° EXPO/B/DROI/2011, 20, August 2012, p. 14-27

⁷¹ Selon le Préambule de la DUDH, l'article 2 du PIDCP, l'article 29 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités ou l'article 1 de la CEDH. Pour une interprétation de cet article, notamment sur le mot juridiction : CARRILLO-SALCEDO Juan Antonio, « Article 1 », in L.E. PETTITI, E. DECAUX, P.H. IMBERT, *La Convention européenne des droits de l'homme – Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1999, p. 136-141

Conventions de Genève de 1949, « [c]es droits sont des prescriptions à valeur universelle, opposables aux États mêmes en l'absence de toute obligation conventionnelle ou de tout engagement exprès de leur part »⁷².

55. Les droits de l'homme peuvent également fournir une base pour réclamer une protection internationale dans le cadre des systèmes de protection complémentaire. Le lien direct entre dégradation de l'environnement et violation des droits de l'homme n'a, toutefois, pas encore été réalisé par la jurisprudence⁷³.

56. Par conséquent, les droits de l'homme n'offrent pas un statut juridique permanent ni une solution durable pour les déplacés de l'environnement⁷⁴. De plus, une action en justice⁷⁵ pour violation d'un de ces droits nécessite la preuve d'un lien de causalité entre un acteur spécifique et la dégradation environnementale cause du déplacement, ce qui paraît presque impossible à démontrer surtout quand la dégradation résulte du changement climatique global. Comment prouver que les émissions de gaz à effet de serre des États-Unis ou de l'Australie violent les droits humains des tuvaluans⁷⁶ ? Le rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur les liens entre les changements climatiques et les

⁷² Second Protocol Additionnel aux Conventions de Genève de 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux du 8 juin 1977, deuxième considérant. Dans les conventions internationales (PIDCP ou CEDH par exemple), ce noyau dur se compose de quatre droits intangibles: le droit à la vie, le droit à ne pas être torturé, le droit à ne pas être tenu en esclavage et le droit de la non rétroactivité de la loi pénale. Il a été cependant souligné que l'identification d'un noyau dur de droits de l'homme remet en cause leur indivisibilité, Cf BRENNER Cheffi et DOUCIN Michel, « Faut-il distinguer, pour chacun des articles du Pacte, des droits indérogeables et d'autres qui ne seraient exigibles que dans la mesure où les Etats en auraient les moyens ? », Séminaire de réflexion sur le projet de Protocole au Pacte des DESC, compte-rendu, janvier 2006, <http://www.irenees.net/fr/fiches/defis/fiche-defis-108.html> (accédé le 22 février 2010)

⁷³ Voir *infra* dans la première partie aux para. 368 et s.

⁷⁴ COURNIL Christel, « Vers une reconnaissance des « réfugiés écologiques » ? Quelle(s) protection(s), quel(s) statut(s) ? », *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 2006, n°4, p. 1035-1066, p. 1047-1048

⁷⁵ Il n'existe pas de cour de justice internationale en matière environnementale. Voir KRAVCHENKO Svitlana, "Right to Carbon or Right to Life: Human Rights Approaches to Climate Change", *Vermont Journal of Environmental Law*, vol 9, 2008, p. 513-547, p. 523. Jusqu'à présent, la CIJ n'a traité que deux affaires relatives à des questions environnementales : l'*Affaire des Essais nucléaires II* (Nouvelle-Zélande c. France, 22 septembre 1995, CIJ Recueil 1995) et l'*Affaire du Project Gabcikovo-Nagymaros* (Hongrie c. Slovaquie, 25 septembre 1997, CIJ Recueil 1997). Pour des analyses de ces deux affaires, voir respectivement: SANDS Philippe, « L'affaire des essais nucléaires II : contribution de l'instance au droit international de l'environnement », *RGDIP*, Tome 101, 1997, p. 447-474; Et SOHNLE Jochen, « Irruption du droit de l'environnement dans la jurisprudence de la CIJ : l'affaire Gabcikovo- Nagymaros », *RDGIP*, Tome 102, 1998, p.85-119

⁷⁶ Pour Jacobs, Tuvalu pourrait demander à la CIJ d'examiner les dommages causés illégalement à la nation par les émissions de l'Australie et des Etats-Unis sur la base du principe des droits des générations futures et sur le principe de précaution; JACOBS Rebecca Elizabeth, "Treading Deep Waters: Substantive Law Issues in Tuvalu's Threat to Sue the United States in the International Court of Justice", *Pacific Rim Law and Policy Journal*, n°14, 2005, p. 103; Voir également STRAUSS Andrew, "The Legal Option: Suing the United States in International Forums for Global Warming Emissions", *Environmental Law Review*, Vol 33, 2003, p. 10185-10187, p. 10185

droits de l'homme relève trois difficultés à qualifier de violation des droits de l'homme les effets du changements climatiques : l'écheveau complexe de relations causales; l'impossibilité à établir à quel point un phénomène concret lié aux changements climatiques et ayant les incidences sur les droits humains est imputable au réchauffement de la planète; et le caractère hypothétique des dommages alors que les violations des droits de l'homme ne sont en principe établies qu'après la survenance d'un préjudice⁷⁷. Enfin, sauf cas exceptionnels, la responsabilité des États ne s'étend qu'aux personnes présentes sur leur territoire ou sous leur juridiction. Ceci constitue la compatibilité *rationae loci* d'une requête⁷⁸.

57. Si les droits de l'homme ont donc une valeur limitée pour la problématique des déplacements environnementaux, le droit international de l'environnement apporte des éléments intéressants sur le plan de la prévention.

5. Le droit de l'environnement

58. Le droit international de l'environnement est essentiellement conventionnel. Il comporte plus de trois cent conventions ou traités multilatéraux⁷⁹. Toutefois, des règles coutumières et des résolutions d'institutions internationales jouent un rôle important dans le développement des principes généraux du droit international de l'environnement. Ces derniers expriment un consensus visant à guider les comportements des acteurs publics et privés pour tout ce qui touche à l'environnement.

59. Les principaux principes du droit international de l'environnement formulés par la Déclaration de Rio sont : le principe de prévention (principe 19), le principe d'information, de participation et d'accès à la justice (principe 10), le droit à la concertation (principe 18), le principe pollueur-payeur (principe 16), le principe de précaution (principe 15)⁸⁰.

60. Ces principes peuvent fournir des éléments intéressants pour la problématique des déplacés de l'environnement, essentiellement au stade de la prévention étant donné les mesures de

⁷⁷ Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, « Rapport sur les liens entre les changements climatiques et les droits de l'homme », A/HRC/10/61, 15 janvier 2009, p. 25

⁷⁸ Voir *infra* dans la Partie I au para. 214

⁷⁹ Dans ce cadre, « les grands événements de Stockholm et de Rio [...] ont contribué à la constitution du corpus juridique environnemental, la Conférence de Johannesburg marque un temps d'arrêt, voir une régression dans la cristallisation des principes du DIE » ; MAZAUDOUX Olivier, « Droit international public et droit international de l'environnement », *Les Cahiers du CRIDEAU*, Presses de l'Université de Limoges, 2008, n°16, p. 96

⁸⁰ Dès 1993, Gregory S. McCue a proposé l'adoption d'une nouvelle convention internationale pour la protection des déplacés de l'environnement sur la base des principes clés du DIE. Voir : McCUE Gregory S., "Environmental Refugees : Applying international environmental law to involuntary migration", *Georgetown International environmental Law Review*, 1993, Vol 6, p. 151-190

conservation de l'environnement et des moyens de subsistance qu'ils imposent⁸¹. Il en est de même pour certains concepts et mesures imposés par le droit international de l'environnement, tout particulièrement ceux relatifs à la mitigation⁸² des gaz à effet de serre, la conservation de la biodiversité, le contrôle de la pollution de l'atmosphère et de l'environnement marin et la prévention des dommages à l'environnement.

61. Le principe pollueur-payeur pourrait constituer la base de revendications en matière de compensations pour les dommages causés par le changement climatique⁸³. En 2007, l'État de Tuvalu avait d'ailleurs lancé une demande ouverte de réparation sur ce fondement⁸⁴.

62. Depuis 2008, dans le cadre du régime climatique international, la question des déplacements environnementaux a progressivement émergé dans les textes issus des négociations⁸⁵. De façon inédite, l'Accord de Cancun, adopté lors de la quatorzième Conférence des Parties (COP) en décembre 2010, invite dans son paragraphe 14(f) « *toutes les Parties à renforcer, au titre du Cadre de l'adaptation de Cancun, l'action engagée pour l'adaptation, compte tenu de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives, ainsi que de la spécificité de leurs priorités nationales et régionales de développement, de leurs objectifs et de leur situation, en s'acquittant notamment des tâches suivantes : ... f) Adoption de mesures propres à favoriser la compréhension, la coordination et la coopération concernant les déplacements, les migrations et la réinstallation planifiée par suite des changements climatiques, selon les besoins, aux niveaux national, régional et international* ». Ce paragraphe a une forte valeur politique, étant donné que le cadre des négociations internationales sur le climat réunit 195 parties, dont l'Union européenne, et qu'il s'agit de la première fois que la communauté internationale aborde de façon explicite cette

⁸¹ Voir à ce sujet : MOREL Michèle et De MOOR Nicole, « Migrations climatiques: quel rôle pour le droit international ? », *Cultures & Conflits*, n°88, hiver 2012, p. 61-84

⁸² *Mitigation* (d'origine latine : *mitigare*), signifie atténuation en matière de prévention de risques majeurs naturels

⁸³ Conseil international pour l'étude des droits humains (ICHRP), "Climate change and human Rights. A rough guide", 2009, p. 56

⁸⁴ Afelle Pita, Ambassador, Permanent Mission of Tuvalu to the United Nations, "Tuvalu Calls for Climate Change Polluters to Pay", Communiqué de presse, 29 September 2007, http://www.tuvaluislands.com/un/2007/un_2007-09-29.html (accédé le 15 novembre 2010)

⁸⁵ WARNER Koko, "Climate Change Induced Displacement : Adaptation Policy in the Context of the UNFCCC Climate Negotiations", document préparé pour la Table ronde d'experts du HCR sur les changements climatiques et les déplacements, 22-25 Février 2011 à Bellagio, Italie, Legal and Protection Policy Research Series, UNHCR, Division of International Protection, mai 2011; WARNER Koko, "Migration and displacement in the context of adaptation to climate change : developments in the UNFCCC climate negotiations and potential for future action", PD 23, Étude commandée dans le cadre du projet *Foresight* du Gouvernement britannique, "Migration and Global Environmental Change", octobre 2011; MOKHNACHEVA Daria, LEE Sieun et IONESCO Dina, "Moving in the right direction ? Assessing progress in Doha : Migration in climate change negotiations", *Migration Policy Practice*, Vol. III, n°1, Feb-March 2013, p. 11-14

problématique. En liant les déplacements des suites des changements climatiques au thème de l'adaptation, les parties ont décidé d'aborder ce thème dans le cadre des mesures de prévention, faisant que des projets en ce domaine seront éligibles au futur Fonds Vert⁸⁶. Lors de la dix-huitième COP en 2012 à Doha, une étape supplémentaire a été franchie puisque les questions des déplacements liés au changement climatique ont été mentionnées dans l'accord adopté à l'issue de la conférence en référence au thème des « pertes et dommages » (paragraphe 7(a)vi). Ce paragraphe se contente, toutefois, de reconnaître que davantage de travail pour améliorer la compréhension et l'expertise en matière de perte et de dommage, ce qui inclut entre autres, comment les impacts du changement climatique affectent les schémas de migration, de déplacements et de mobilité humaine. Bien que seul un besoin de continuer les recherches en ce domaine n'ait été exprimé, il est important de noter que ce paragraphe aborde, pour la première fois, les questions de déplacements environnementaux au stade palliatif⁸⁷.

63. Le droit international de l'environnement pourrait donc, en plus de son intérêt pour prévenir les déplacements de l'environnement, apporter des solutions en termes d'assistance et de protection dans les années à venir.

64. Néanmoins, trois problèmes ressortent de l'approche des déplacements environnementaux par le droit international de l'environnement. Tout d'abord, la responsabilité est du ressort des États et les individus ont peu de capacité légale pour agir. Ensuite, l'établissement de responsabilité pour les entreprises reste difficile dans ce système où l'État est le sujet des obligations⁸⁸. Enfin, le lien de causalité entre un État en particulier et les dommages causés par les émissions de gaz à effet de serre est difficile à identifier.

Le droit international de l'environnement n'est pas non plus pertinent pour les situations d'urgence et d'afflux massif, qui est par contre le terrain d'application du droit international humanitaire. La contribution de cette branche du droit international pour protéger les déplacés de l'environnement doit donc également être examinée.

⁸⁶ L'établissement de ce fonds a été décidé en 2009 lors de la COP à Copenhague et s'est concrétisé en 2010 à Cancun. Il s'agit d'un mécanisme financier qui vise à réaliser les objectifs de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC). Plus d'informations sur : <http://gcfund.net/home.html>

⁸⁷ On peut noter la proposition du Global Governance Project d'ajouter un Protocole à la CCNUCC pour protéger spécifiquement les déplacés climatiques. Voir : BIERMANN Frank and BOAS Ingrid, "Preparing for a Warmer World. Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees", *Global Environmental Politics*, 2010, Vol 10, n°1, p. 60-88

⁸⁸ Voir *infra* au para. 215

65. Les dégradations environnementales et le changement climatique sont susceptibles d'être la source de conflits⁸⁹. Le droit international humanitaire, qui trouve son application en période de conflits armés, a donc une importance pour traiter certaines situations de déplacements environnementaux.

66. Cependant, les règles concernant les personnes déplacées dans de telles situations sont peu nombreuses et dispersées⁹⁰. Pour l'essentiel, les dispositions en la matière prévoient que les civils doivent être évacués pour raison de sécurité et qu'ils ont droit au retour lorsque les causes du déplacement ont cessé.

Dès lors, le droit international humanitaire comporte de nombreuses lacunes concernant la protection des personnes déplacées⁹¹. Il ne consacre pas le droit de ne pas être déplacé arbitrairement, ni le droit à la restitution des biens perdus à la suite des déplacements liés à un conflit armé, ni un droit d'accès à une protection et à une assistance pendant le déplacement, ni un droit de disposer de nouveaux documents d'identité⁹².

⁸⁹ En 2007, le Conseil de sécurité des Nations Unies a examiné pour la première fois l'impact des changements climatiques sur la sécurité humaine en tant que menace non traditionnelle à la paix (Débat « Energie, sécurité et climat », 17 avril 2007, 5663^{ème} séance). Sur le lien entre environnement, changement climatique et conflits : Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité, « Sécurité collective et environnement, changement climatique et dégradations de l'environnement, nouveaux enjeux des relations internationales », (sous la dir. de) P. BOUVERET et L. MANPAEY, co-édité avec l'Observatoire des armements, Juin 2008, 55 pages ; German Advisory Council on Global Change, "World in Transition : Climate Change as a Security Risk", Earthscan, Londres, 2007, 248 pages

⁹⁰ Cf Quatrième Convention de Genève, Art. 45(4), 49 (1,2) et Art. 44,70) de même que les protocoles additionnels (Protocole Additionnel II, Art. 17; Protocole Additionnel I, Art. 85 (4)(a)) et le Statut de la Cour Pénale internationale (Art. 8(2)(b)(viii), 8(2)(e)(viii))

⁹¹ Robert Goldman constate que « *Des lacunes supplémentaires sont constatées quand la norme juridique n'est pas applicable en toutes circonstances. Par exemple, le droit des droits de l'homme ne liant généralement que les agents gouvernementaux, les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays ne jouissent pas d'une protection suffisante dans les situations de tensions et de troubles où les violations sont commises par des acteurs non gouvernementaux. La protection est insuffisante également dans les situations où le seuil d'application du droit humanitaire n'a pas été atteint, et où les garanties des droits de l'homme seraient susceptibles de restrictions et même de dérogations. En outre, il y a de nombreux domaines dans lesquels une norme générale existe, mais où un droit corollaire plus spécifique, touchant aux besoins des personnes déplacées, n'a pas été défini. Par exemple, bien qu'une norme générale garantisse la liberté de circulation, le droit de trouver refuge dans une région sûre du pays n'est pas spécifiquement énoncé, et il n'y a pas de garantie expresse contre le retour forcé des personnes déplacées dans des régions dangereuses de leur pays. La non-discrimination est un autre exemple. En effet, les traités interdisent la discrimination fondée, entre autres choses, sur la « situation » de la personne. Même si cette formulation peut être interprétée comme incluant la situation des personnes déplacées, aucun organe faisant autorité n'a encore rendu une décision dans ce sens. De même, bien que les traités des droits de l'homme interdisent les détentions arbitraires, les préalables de la détention licite des personnes déplacées dans des camps fermés ne sont pas clairs. Enfin, les lacunes liées à la non-ratification restent nombreuses. Celles-ci peuvent créer un vide en ce qui concerne la protection juridique des personnes déplacées sur le territoire d'États qui n'ont pas ratifié les principaux traités des droits de l'homme et/ou les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949* », GOLDMAN Robert K., « Codification des règles internationales relatives aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n°831, 30 septembre 1998, p. 497-501

⁹² L'Association pour le Droit International a entamé un travail d'identification et de développement de règles relatives à la restitution et à la compensation des personnes touchées par les conflits armés. Selon McADAM

67. L'élaboration d'une cinquième Convention de Genève sur la protection de l'environnement en temps de guerre a été évoquée⁹³. Celle-ci pourrait couvrir les situations particulières de personnes déplacées par une dégradation de leur environnement.
68. Héritier du « droit d'ingérence », le nouveau principe de la « responsabilité de protéger » (principe adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies en 2005 en réaction au génocide du Rwanda et aux attaques délibérées commises contre des civils au Kosovo et à Srebrenica⁹⁴) pourrait fournir une base d'action pour la communauté internationale en cas de déplacements environnementaux⁹⁵. Selon ce principe, un État qui faillit à son devoir de protection envers sa population, contre les cas de génocides, crimes de guerre, nettoyages ethniques et crimes contre l'humanité, activerait une responsabilité « subsidiaire » de la communauté internationale. Appliqués aux déplacements environnementaux, il s'agirait de caractériser les impacts d'une dégradation environnementale affectant sérieusement la population comme conduisant à un échec de l'État de protéger sa population. Toutefois, ce concept n'est pas contraignant et est guidé par l'agenda politique discrétionnaire des États. De plus, tant le principe du respect de la souveraineté des États que celui de la non-ingérence font obstacle à l'application d'un tel principe.
69. De façon globale, le droit international humanitaire ne porte que peu d'attention aux causes d'un conflit et que la neutralité est un principe directeur⁹⁶. Il s'applique donc de la même manière à tous quel que soit la cause du déplacement, faisant qu'il n'y a pas de secours spécifique pour les déplacés de l'environnement lors de conflits armés.
70. Au terme de cette analyse, la faiblesse des six branches étudiées du droit international pour

(2009), *Op. Cit.*

⁹³ BOUVIER Antoine, « La protection de l'environnement naturel en période de conflit armé », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n°792, novembre-décembre 1991, p. 599-611; PLANT Glen (ed): *Environmental protection and the law of war : a fifth Geneva convention on the protection of the environment in time of armed conflict ?*, Londres, Belhaven Press, 1992, 284 pages

⁹⁴ Depuis la reconnaissance en 2005 par l'AGNU de cette obligation collective de protection des populations (Résolution 60/147 adoptée par l'Assemblée générale le 16 décembre 2005, 64^{ème} séance plénière), le Conseil de sécurité s'est référé à la responsabilité de protéger dans plusieurs résolutions, dont la résolution 1674 (2006), qui fixe le cadre normatif de l'action du Conseil de sécurité sur la protection des civils dans les conflits armés, et la résolution 1706 (2006) sur la situation au Darfour.

⁹⁵ Sur l'application de ce principe aux déplacés de l'environnement : McADAM Jane and SAUL Ben, "An insecure climate for human security ? Climate-induced displacement and International Law", Sydney Centre Working Paper 4, 2008, 26 pages

⁹⁶ PICTET Jean, *Le droit humanitaire et la protection des victimes de la guerre*, A. W. Sijthoff, Institut Henry-Dunant, Genève, 1973, 152 pages, p. 47

prendre en compte et protéger les déplacés de l'environnement est constatée. Elles ne fournissent que des éléments pour prendre en compte les déplacés de l'environnement de façon indirecte et fragmentée. Le droit international de l'environnement peut s'avérer utile sur le plan de la prévention. Le droit des réfugiés, le droit des déplacés internes et le droit des migrations fournissent des cadres partiellement adéquats pour appréhender certaines formes de déplacements environnementaux au stade curatif. Enfin, les droits de l'homme définissent les standards de traitement des déplacés de l'environnement, que ce soit dans leur pays d'origine ou de destination. Les contributions des diverses branches du droit sont donc complémentaires mais insuffisantes pour traiter de façon spécifique et exhaustive la problématique des déplacés environnementaux. Ces difficultés se reflètent sur le plan institutionnel.

B. Les lacunes institutionnelles

71. La gestion des déplacés de l'environnement ne figure dans le mandat d'aucune organisation internationale. Définir quelle institution serait la mieux à même de les prendre en charge est une question complexe étant donné l'aspect multidisciplinaire de la problématique et la fragmentation institutionnelle⁹⁷ tant dans le domaine migratoire que dans celui du climat et de l'environnement⁹⁸. Le rôle des institutions internationales est primordial puisqu'il s'agit du cadre de rencontre et négociation entre les États et que ces dernières sont les dépositaires de capacités analytiques et opérationnelles⁹⁹.
72. Pas moins de quatre sphères de gouvernance, et leurs institutions correspondantes, sont concernées par les déplacements environnementaux¹⁰⁰ : la migration et l'asile¹⁰¹, l'environnement¹⁰², le développement¹⁰³ et les droits de l'homme et l'aide humanitaire¹⁰⁴.

⁹⁷ Sur le thème de la fragmentation du droit international, on peut se référer aux travaux du Professeur Koskeniemi et notamment à : KOSKENIEMI Martti and LEINO Päivi, "Fragmentation of International Law ? Postmodern Anxieties", *Leiden Journal of International Law*, Vol 15, n°3, 2002, p. 553-79

⁹⁸ BIERMANN Frank, "Climate Governance Post-2012 : Options for EU Policy Making", CEPS Policy Briefs, n°177, November 2008

⁹⁹ Groupe de travail international sur les biens publics mondiaux, « Résoudre les problèmes mondiaux : la coopération internationale dans l'intérêt national », Rapport final, Stockholm, 2006, p. 21

¹⁰⁰ McADAM (2009), *Op. Cit.*

¹⁰¹ Avec le HCR, l'OIM, la Commission globale des Nations Unies sur les migrations internationales (CMMI), le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme (HCDH) et son Groupe sur les migrations globales et le Rapporteur Spécial sur les droits humains des migrants, le Fonds des Nations Unies pour la Population (UNFPA), le programme sur les migrations de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), le processus de La Haye sur les migrations et les réfugiés et le Centre de surveillance des Déplacements Internes (IDMC)

¹⁰² Avec la CCNUCC, le PNUE, le GIEC et l'Institut International pour le Développement Durable (IIDD)

73. Même si le HCR semble le mieux placé étant donné la proximité des problèmes rencontrés par les réfugiés et les déplacés de l'environnement, il y a des doutes sur sa capacité, ses ressources et son expertise à assumer un plus grand nombre de personnes dont il s'occupe déjà aujourd'hui¹⁰⁵. Le mandat de l'agence a déjà été étendu¹⁰⁶ et les conditions de travail sont différentes de celles qui régnaient au moment de sa création¹⁰⁷. Le HCR s'est dit préoccupé par une nouvelle extension de son mandat pour couvrir les déplacés environnementaux¹⁰⁸.

74. Un candidat potentiel pour assumer la gestion des déplacés environnementaux est l'OIM. Chef de file sur la scène migratoire, l'organisation s'investit depuis de nombreuses années dans la recherche sur le lien entre migration et environnement. Son expertise sur ce thème est indéniable. Toutefois, elle ne semble pas appropriée pour traiter les déplacements de l'environnement de façon exhaustive, particulièrement étant donné que le thème de la protection est important dans cette problématique et que l'OIM n'a aucune prérogative en la matière¹⁰⁹.

75. De façon individuelle, aucune des institutions actuelles ne peut faire face au défi des déplacements environnementaux,

De manière anticipée à un déplacement, une coordination solide devrait s'établir entre les acteurs locaux, nationaux et internationaux et une division des tâches devrait être réalisée afin d'éviter des confusions et des duplications de services¹¹⁰. Le Bureau de Coordination des Nations Unies pour les Affaires Humanitaires (OCHA) pourrait fournir une approche inter-agences utile en mettant en place une cellule sur le déplacement environnemental et en coordonnant l'action de diverses agences onusiennes.

¹⁰³ Avec le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), l'UNFPA, l'IIDD et l'OIT

¹⁰⁴ Avec le Rapporteur Spécial sur les droits humains des migrants du HCDH, le Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA), le Comité Permanent Inter-Agences (IASC), le CICR, et l'UNFPA

¹⁰⁵ McADAM (2009), *Op. Cit.*

¹⁰⁶ HERMSMEYER Heidi A., "Environmental Refugees: A Denial of Rights", Contemporary topics in forced migration, Working Paper n°2, International Studies Program, University of California San Diego, 2005, p. 14

¹⁰⁷ Selon le HCR, les groupes de réfugiés diffèrent beaucoup de nos jours, ce qui appelle une nouvelle approche de la détermination du statut. Cf UNHCR, "The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action", Oxford, Oxford University Press, 2000

¹⁰⁸ DOCHERTY Bonnie and GIANNINI Tyler, "Confronting a rising tide: a proposal for a convention on climate change refugees", *Harvard Environmental Law Review*, 2009, vol. 33, p. 349-403, p. 359

¹⁰⁹ L'OIM ne fait pas partie du système des Nations Unies et, à la différence du HCR, n'a pas de mandat de protection. L'organisation a une vision normative limitée étant donné qu'elle sert de fournisseurs de services à des gouvernements dans le domaine de la gestion des migrations ; McADAM (2009), *Op. Cit.*

¹¹⁰ OIM (1996), *Op. Cit.*

76. Diverses options pour dégager de nouveaux moyens institutionnels ont été proposées.

Le parti belge *Ecolo*, très actif sur la question des déplacements environnementaux, plaide pour la création d'une agence spécialisée des Nations Unies relative aux réfugiés climatiques, qui collaborerait activement avec le HCR, le PNUD, le PNUE et le GIEC. Il demande également la désignation, au sein des Nations Unies, d'un représentant spécial pour ces questions¹¹¹.

77. La création d'une nouvelle structure basée sur la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) est au cœur du *Global Governance Project* (GGP)¹¹². Ce projet avance qu'un comité exécutif, flanqué d'un conseil scientifique, pourrait se charger de la reconnaissance, de la protection et de la réinstallation des personnes. Ce comité gèrerait une liste de zones administratives spécifiées (villages, îles...) sous la juridiction d'un État membre dont la population est condamnée à être déplacée à cause du changement climatique. Toute mesure sera adoptée avec le consentement du gouvernement du pays affecté.

78. On peut aussi prendre note que M. Deng, en tant que Rapporteur Spécial sur les déplacés internes, avait suggéré dès 1993, soit la création d'un Haut-Commissariat aux personnes déplacées, soit l'extension du mandat du HCR aux personnes déplacées, soit la nomination au secrétariat général de l'ONU d'un haut fonctionnaire chargé de la question¹¹³. Ces diverses options pourraient être étudiées pour les déplacés environnementaux.

79. La dernière avenue est la création d'une Organisation Mondiale de l'Environnement (OME)¹¹⁴. Une telle autorité politique globale en matière environnementale compléterait l'architecture institutionnelle environnementale, longtemps négligée par rapport aux préoccupations sécuritaires, économiques ou sociales¹¹⁵. Dans l'optique d'une réflexion sur la

¹¹¹ ECOLO, Elections régionales et européennes 2009, Programme électoral en matière d'asile et migrations, Priorité n°2 : Favoriser la mobilité des migrants et améliorer les procédures de séjour, Proposition : *Reconnaître un statut spécifique pour les réfugiés climatiques au niveau national et international*, 1er avril 2009, accessible à l'adresse: <http://web4.ecolo.be/?Priorite-no2-favoriser-la-mobilite> (accédé le 2 mars 2010)

¹¹² BIERMANN and BOAS (2010), *Op. Cit.*

¹¹³ Cf OLINGA Alain Didier, « La protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays », Atelier de formation « Migrations et protection des droits de l'homme », Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 25-28 octobre 2004

¹¹⁴ L'idée de la création d'une OME n'est pas nouvelle. Dès la conférence de Rio en 1992, la France avait porté cette proposition, relancée notamment par Lionel Jospin et Dominique Voynet en 2001, de même que par Jacques Chirac au Sommet de la Terre de Johannesburg en 2002. L'historique est retracé sur le site: www.onue.org

¹¹⁵ Jusqu'à présent, la protection de l'environnement ne figure pas parmi les buts des Nations Unies tels que précisés à l'article 1 de la Charte constitutive des Nations Unies.

pertinence sa création, le document de Bergen en 2000¹¹⁶ posait la question de la volonté politique en faveur d'une meilleure coopération internationale dans le domaine de l'environnement. Une telle centralisation de la gouvernance environnementale demeure une option controversée. En Europe, les gouvernements soutiennent globalement le projet d'évoluer vers une gouvernance écologique mondiale¹¹⁷ mais de nombreux pays sont peu enclins à soutenir l'idée d'une telle organisation dont le mandat, les ressources¹¹⁸, le fonctionnement, les impacts et les modalités de construction demeurent imprécis. En effet, *« bien qu'elle représenterait une vitrine intéressante pour l'environnement (en influence et en crédibilité), son efficacité repose sur plusieurs conditions difficiles à atteindre : (i) elle implique la disparition complète du PNUE et une centralisation profonde de l'architecture de la gouvernance de l'environnement; (ii) elle exige l'harmonisation des accords économiques et environnementaux; (iii) elle pourrait faire face aux mêmes problèmes (...) touchant la bureaucratie et le consensus normatif environnemental entre les États membres; (iv) sa plus-value par rapport à celle des ONG et de la société civile, susceptibles de voir leur influence diminuer, reste incertaine »*¹¹⁹. Cette option est très ambitieuse. Une approche progressive pourrait être retenue, passant d'abord par un renforcement du PNUE, avant de formaliser sa transformation en OME.

¹¹⁶ Adopté lors de la huitième réunion informelle des ministres de l'environnement, septembre 2000, Bergen (Norvège)

¹¹⁷ La France se présente comme le plus fervent partisan. Le site du Ministère des affaires étrangères et européennes propose une liste des amis de l'ONU: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france/830/environnement/1042/projet-onue-environnement/4347/engagements-internationaux/4349/les-pays-membres-du-groupe-amis-onue/50922.html>

¹¹⁸ *« Pour rappel, le Programme des Nations Unies pour l'environnement a été créé dans un contexte particulier, c'est-à-dire à un moment où la protection de l'environnement était considérée comme une contrainte. Pour apaiser à la fois les pays industrialisés et les pays en développement, parti fut pris de doter l'Organisation des Nations Unies d'une institution hiérarchiquement faible, sans compétence environnementale propre et au budget très réduit. Toutefois, tout en dénonçant la faiblesse du Programme des Nations Unies pour l'Environnement, on peut lui porter un réel attachement. Certes, les critiques à l'égard du PNUE sont sévères, rien ne peut pour l'instant le remplacer, surtout si l'on réussit à réorganiser cette institution vieille de plus de trente ans, née aux premières heures de l'ère écologique. Il ne saurait être question de s'en défaire même si ses insuffisances actuelles devaient inspirer le découragement. Il faut le maintenir, le fortifier, l'adapter aux conditions nouvelles des relations internationales pour lui conférer une plus grande efficacité, à condition d'augmenter son budget, jugé trop mince par rapport aux problèmes environnementaux mondiaux. Par ailleurs, le renforcement du PNUE passe aussi la révision de son mandat. Il n'est pas en effet normal que le mandat du PNUE soit réduit jusqu'à ce jour en ce sens qu'il est dépourvu de compétence propre ou verticale comme c'est le cas pour l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ou l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Il n'est pas aussi normal que la fonction du PNUE soit réduite à catalyser et à aiguillonner les activités déjà existantes au sein de la douzaine d'institutions de l'ONU ayant des compétences environnementales », PONGUI Brice-Séverin, Les défis du droit international de l'environnement, Mémoire de Master, Université de Limoges, 2007*

¹¹⁹ SIMARD Pierre-Luc, « Le PNUE à Johannesburg : un rôle plutôt effacé, in Le Sommet de Johannesburg: aperçu, perspectives et implications », textes rédigés dans le cadre du séminaire interdisciplinaire 2003-2004, LE PRESTRE Philippe et GANDBOIS Maryse (sous la dir.), Observatoire de l'écopolitique internationale, Université de Montréal, 2003, p. 92

80. L'ouverture d'un débat sur la restructuration du paysage institutionnel international est délicate.

La nomination d'un représentant spécial sur les déplacés environnementaux, approche modeste et prudente mais constructive, paraît une voie adéquate et un signal fort pour lancer un processus, trouver des solutions et constituer des alliances autour des propositions faites¹²⁰. La démarche de la procédure spéciale a été suivie dans les années 1990 pour les déplacés internes, avec la nomination du soudanais Francis Deng, en charge de faire le point sur le corpus normatif existant mais épars. Elle a abouti à la rédaction des Principes directeurs sur les déplacements internes, adoptés par la Commission des droits de l'homme en 1998. Or, il existe des similitudes entre la situation des déplacés internes dans les années 90 et celles des déplacés environnementaux actuellement, tant sur la nature de la problématique que dans la façon dont elle est abordée.

81. Au total, que ce soit sur le plan matériel ou institutionnel, les déplacés de l'environnement n'apparaissent pas de façon spécifique dans le droit international positif. Plusieurs branches du droit international sont pertinentes et apportent des contributions complémentaires pour aborder les déplacements environnementaux. Ce faisant, l'analyse du droit international a déjà apparaître que les déplacés de l'environnement peuvent être abordés dans divers cadres de protection, mettant en évidence les difficultés à catégoriser cet ensemble varié de personnes.

82. Les déplacés de l'environnement forment une catégorie, pour l'instant essentiellement doctrinale, qui apparaît artificielle. Il est ici question d'examiner s'ils réunissent les éléments aptes à constituer une catégorie juridique dans le contexte du nouveau cadre juridique mis en place par le traité de Lisbonne qui permet une meilleure prise en compte des déplacés de l'environnement. La qualification des déplacés de l'environnement détermine le rattachement

¹²⁰Il s'agirait donc de l'enclenchement par le Conseil des droits de l'homme d'une procédure spéciale dans le cadre d'un mandat thématique (comme cela l'a été fait par exemple pour le droit à l'alimentation ou le trafic de personnes). L'expert nommé (qui est indépendant) aurait la tâche d'évaluer le phénomène et d'en rendre compte publiquement, de sensibiliser les gouvernements à cette problématique et de proposer des solutions. Cette personnalité aurait dans un premier temps, comme c'est la règle, un mandat de trois ans. Selon O. De Schutter (Rapporteur Spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation), la fonction de Rapporteur Spécial bénéficie de deux atouts: la personne nommée dispose d'une réelle indépendance, c'est-à-dire qu'elle peut mettre en avant des propositions, ou émettre des critiques, même si cela peut déplaire à certains acteurs, pourvu que ces prises de position soient bien informées; et elle peut injecter dans les discussions une dimension –celle du droit à l'environnement comme droit de l'homme– qui en est pour l'instant totalement absente, alors que, ceci a des conséquences institutionnelles précises et peut contribuer à la réduction des déplacements environnementaux ; De SCHUTTER Olivier, « Un mandat sous le signe de l'urgence », Entretien, UCL, La Quinzaine, n°285, 15 mai 2008, <http://www.uclouvain.be/206546.html>

à un statut, qui peut éventuellement être protecteur. La qualification peut donc être porteuse de protection. La tentative de création d'une nouvelle catégorie autonome de ressortissants d'Etats tiers dans la politique migratoire de l'UE comporte donc des enjeux importants.

- 83.** L'hypothèse qui sera vérifiée consiste à voir si les déplacés de l'environnement peuvent constituer une catégorie unitaire de personnes à protéger dans le droit d'asile de l'UE dans le cadre d'un système complémentaire de protection internationale sur la base du critère catégoriel du préjudice environnemental.

A supposer une réponse positive, il sera nécessaire de préciser le statut du critère catégoriel du préjudice environnemental en droit de l'UE et de définir les contours de la condition juridique des déplacés de l'environnement. Cette entreprise s'avère difficile en raison d'obstacles absolus liés à l'impossible isolement du concept de déplacé environnemental, aux difficultés à établir un système de protection complémentaire pour ces situations et en raison d'obstacles relatifs liés aux effets du concours transversal de compétences de l'UE (Première Partie).

A supposer une réponse négative, il sera nécessaire de voir à quelles catégories existantes peuvent-ils être rattachés, que ce soit dans le système de protection internationale de l'UE ou dans le cadre de la politique d'immigration. Enfin, le sort des citoyens de l'Union ne doit pas être négligé. L'adéquation de leur protection consulaire lors de catastrophes naturelles en dehors du territoire européen doit aussi être examinée, étant donné qu'une aide particulière peut requise dans de tels contextes (Seconde Partie).

Première Partie. Les difficultés à dégager une catégorie juridique autonome

Seconde Partie. Le rattachement aux catégories juridiques existantes

**Première Partie. Les difficultés à
dégager une catégorie juridique
autonome**

88. Le processus de catégorisation des biens, des actes, mais aussi des personnes, est un préalable incontournable à la mise en œuvre du droit. Ainsi, « *la catégorisation a vocation à appréhender la totalité des étrangers. L'opération de saisie des étrangers par le droit est une opération qui se veut totale. Le monde divisé en catégorie a vocation à être un monde clos, sans espaces non catégorisés* »¹²¹.
- Il y a donc une obligation de catégoriser l'ensemble dit des « déplacés de l'environnement ».
89. L'objectif est, dans un premier temps, de tenter de valider le discours doctrinal contemporain soutenant que ces situations observées peuvent constituer en droit de l'UE une nouvelle catégorie juridique autonome de personnes à protéger, sur la base du critère catégoriel du préjudice environnemental, à laquelle seraient attachées des règles propres (Titre I).
90. Au terme de cette analyse, il apparaît que cette construction scientifique est inutile. La recherche de critères précis de délimitation et d'un régime unitaire pouvant y être attaché s'avère vaine, le groupe objet de l'étude s'avérant trop hétérogène. Par ailleurs, l'absence d'un droit subjectif à l'environnement et la présomption d'une alternative de protection interne s'opposent à l'élaboration d'un mécanisme de protection complémentaire des déplacés de l'environnement sur la base du critère du préjudice environnemental (Titre II).
91. Cet essai de catégorisation contribue à accroître la compréhension des modes de construction et de l'utilisation stratégique des catégories juridiques de ressortissants d'Etats tiers en droit de l'UE. Pourtant, la démarche est *in fine* celle de la « déconstruction » d'une catégorie, « auto-définie », ou pour l'instant, essentiellement doctrinale, mais n'ayant pas d'existence juridique.

Titre I. Essai d'édification d'une nouvelle catégorie pour les déplacés de l'environnement en droit de l'UE

Titre II. Les obstacles à l'édification d'une nouvelle catégorie pour les déplacés de l'environnement en droit de l'UE

¹²¹ BARBOU DES PLACES (2008a), *Op. Cit.*, p. 7

Titre I. Essai d'édification d'une nouvelle catégorie pour les déplacés de l'environnement en droit de l'UE

94. La catégorisation du réel fait partie du travail quotidien du juriste, puisqu'elle « *fonde toute science* » et qu'elle est « *le point de départ qui décidera de tout le reste* »¹²². La catégorisation des déplacés de l'environnement est donc une étape indispensable pour intégrer ces phénomènes sociaux dans le domaine du droit, et ainsi permettre leur prise en compte par les autorités publiques.

Les catégories sont imposées aux personnes qui en sont l'objet. Elles apparaissent ainsi comme un « *ghetto normatif* »¹²³. En effet, comme l'a souligné le Professeur Barbou des Places, « *[l]es catégories ne sont pas optionnelles; l'individu ne choisit pas – ou de façon très limitée - d'appartenir à une catégorie ou à une autre. La question de l'appartenance à l'une ou l'autre catégorie sera même la première réalité qu'il affronte* »¹²⁴.

95. C'est grâce à une suite ininterrompue d'efforts déployés par des académiques, mais aussi grâce au rôle de pression joué par des organisations internationales et des organisations non gouvernementales, que la question de l'émergence d'une nouvelle catégorie juridique pour les déplacés de l'environnement a été mise sur le devant de la scène. Dans ce contexte, les notions de « *persécution écologique* »¹²⁵ et de « *préjudice environnemental* »¹²⁶ ont été proposées comme critère unitaire des déplacés de l'environnement.

96. La question consiste à déterminer si la multitude des scénarios de déplacements environnementaux prévient un traitement commun fondé sur la similitude de leurs

¹²² LAZARUS Cécile, *Les actes juridiques extrapatrimoniaux. Une nouvelle catégorie juridique*, Thèse pour le doctorat en droit, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2009, 562 pages, p. 17

¹²³ CHETAIL Vincent, "International Legal Protection of Migrants and Refugees, Ghetto or Incremental Protection", in *Law of refugees: Global Perspectives*, K. Padmaja, ed., ICFAI University Press, 2008, p. 33-45

¹²⁴ BARBOU DES PLACES (2008b), *Op. Cit.*

¹²⁵ KEANE David, "The Environmental Causes and Consequences of Migration: A Search for the Meaning of "Environmental Refugees"", *Georgetown International Environmental Law Review*, Vol. 16, n°209, 2004, p. 211 . Voir aussi : COOPER (1998), *Op. Cit.*; CONISBEE Molly and SIMMS Andrew, *Environmental Refugees. The Case for Recognition*, News economic Foundation, Nef Pocket Book, 2003, 48 pages

¹²⁶ Ce concept a été longuement étudié dans : MAGNINY Véronique, *Les réfugiés de l'environnement. Hypothèse juridique à propos d'une menace écologique*, Thèse pour le doctorat en droit, Université Paris I - Panthéon Sorbonne, 1999, 645 pages

conséquences. Est-il possible de ranger toutes ces situations au sein d'un même ensemble afin d'y accorder un régime similaire ?

- 97.** La question de la création d'une nouvelle catégorie pour les déplacés de l'environnement en droit de l'UE invite à s'interroger sur ce processus en lui-même (Chapitre I), avant d'en cerner les effets (Chapitre II).

Chapitre I. Le processus de création d'une nouvelle catégorie pour les déplacés de l'environnement en droit de l'UE

Chapitre II. Les effets de la création d'une nouvelle catégorie pour les déplacés de l'environnement en droit de l'UE

Chapitre I. Le processus de création d'une nouvelle catégorie pour les déplacés de l'environnement en droit de l'UE

99. Toutes les sciences contemporaines, la science juridique comme les autres, reposent sur la catégorisation du réel, « *réciroquement la qualification, à savoir l'opération par laquelle une occurrence se trouve classée sous un type, un cas sous une loi* »¹²⁷. Ainsi, la catégorie juridique se présente comme « *le centre de toute la technique fondamentale du droit* »¹²⁸.
100. Danièle Lochak constate que le droit, afin de prendre en compte la complexité du réel et de la diversité des situations concrètes des personnes, « *n'en finit plus aujourd'hui de découper le corps social en catégories qu'il soumet à autant de régimes distincts* »¹²⁹. Lorsqu'une catégorie d'individus se trouve sans statut officiel, mais que son état et ses actes sont régis par des bribes de textes épars, « *il ne se passe pas longtemps avant que le détenteur du pouvoir de dire le droit ne se préoccupe de lui trouver un statut (...) quand elle ne le requiert pas d'elle-même* »¹³⁰.
101. Les individus n'échappent donc pas à la catégorisation, le droit n'admettant pas de les laisser sans statut. Dans cette optique, l'extranéité a, toujours et partout, été un critère catégoriel¹³¹.

¹²⁷ PAPAUX (2003), *Op. Cit.*, p. 7

¹²⁸ GENY (1921), *Op. Cit.*, p. 167

¹²⁹ LOCHAK Danièle, « Les minorités et le droit public français: du refus des différences à la gestion des différences », in *Les minorités et leurs droits depuis 1789* (collectif), L'Harmattan, 1989, p. 111-185, p. 112. Comme l'a noté Yaël Attal-Galy, « *La notion polysémique de « catégorie » trouve ici sa véritable définition dans le registre des droits de l'homme et toute sa spécificité, ce qui commande d'évacuer toute assimilation trompeuse avec des concepts qui lui sont faussement apparentés comme celui de « catégorie socioprofessionnelle » qui ressort d'une toute autre problématique* », ATTAL-GALY (2003), *Op. Cit.*, p. 26

¹³⁰ ARNAUD André-Jean, *Critique de la raison juridique*, Tome I : *Où va la sociologie du droit?*, LGDJ, Paris, 1981, p. 283, cité par ATTAL-GALY (2003), *Op. Cit.*, p. 81

¹³¹ La catégorisation des personnes est un phénomène ancien, qui est apparu dès l'époque classique. Cf. NERAUDAU-D'UNIENVILLE Emmanuelle, *Ordre public et droit des étrangers en Europe, La notion d'ordre public en droit des étrangers à l'aune de la construction européenne*, Bruylant, 2006, 791 pages, p. 11. L'auteur rappelle qu'à l'époque classique, au sein des cités grecques, on distinguait les citoyens des non-citoyens. Ces derniers regroupent les étrangers à la cité (*métoikos*) et les esclaves (*doulos*) et constituent les deux principales « catégories » de migrants que l'on retrouve par la suite dans l'histoire. Voir THIREAU Jean-Louis, « L'identité des personnes: perspectives historiques », in *L'identité politique*, PUF, CURAPP, Paris, 1994, p. 156-168. Le lien d'allégeance à l'Etat et la nationalité ont depuis été des critères catégoriels utilisés par toutes les sociétés. Cf. NOIRIEL Gérard, « Représentation nationale et catégories sociales. L'exemple des réfugiés politiques », in *Genèses*, 26, avril 1997, p. 25-54, p. 34: « *Dès le xv^e siècle, [le lien d'allégeance des sujets à leur monarque] est le principal critère juridique que retient Bodin pour distinguer*

Ce processus permet à l'autorité publique, à l'échelle nationale ou à celle de l'UE, d'appréhender une réalité migratoire qu'elle remodèle¹³².

- 102.** En effet, afin de réguler l'admission et le séjour des ressortissants de pays tiers, les législations sur les questions migratoires effectuent des distinctions normatives entre différentes catégories de migrants, qu'ils soient par exemple des demandeurs d'asile, des réfugiés, des travailleurs migrants temporaires, des membres de la famille d'un migrant ou des migrants permanents. Ce processus de catégorisation des migrants permet de structurer et organiser les pré-conditions d'entrée sur le territoire d'un État, certaines catégories de personnes étant plus désirées que d'autres. Sophie Perez constate que c'est « *[la] conception à la fois économique et sécuritaire de la migration [qui] entraîne plusieurs catégories de migrants* »¹³³. En pratique, pour, mener à bien leurs tâches de catégorisation et d'identification des migrants, les gouvernements ont mis en place toute une série d'instruments : registres, fichiers, tableaux statistiques, papiers d'identité, etc.¹³⁴.
- 103.** Sophie Perez a souligné que « *[l]a migration ne correspondant à aucun concept juridique, tenter de définir les migrants consiste précisément à énoncer des catégories* »¹³⁵. La terminologie employée varie et les distinctions entre les différentes catégories de migrants et les droits qui leur sont applicables demeurent un sujet de controverse. Seules certaines de ces catégories, comme les « travailleurs migrants », font l'objet de définition internationale¹³⁶.
- 104.** Ce faisant, un foisonnement sans limite de catégories de ressortissants d'États tiers est apparu dans les législations nationales. Le droit de l'Union ne fait pas exception et le cadre normatif en matière migratoire s'est aussi développé sur la base de la multiplication des catégories de migrants, malgré la recherche (paradoxale diront certains) d'uniformisation et d'un statut commun.

ceux qu'il désigne par le terme de « citoyens » (qu'on appelle aujourd'hui les « nationaux ») et les « aubains » (les « étrangers ») qui dépendent d'un autre prince»

¹³² BARBOU DES PLACES (2008a), *Op. Cit.*, p. 2

¹³³ PEREZ Sophie, « La multiplication des catégories de migrants et de réfugiés », in *L'Union européenne et la protection des migrants et des réfugiés*, A-S. Millet-Devalle (dir.), Colloque de Nice des 17 et 18 juin 2010, Paris, Pedone, 2010, p. 123-124. Sur la domination du paradigme sécuritaire dans la politique migratoire de l'UE : WALTER Marie, « La politique d'immigration et d'asile de l'Union européenne et de ses Etats : enjeux de puissance », *Euro-Power*, février 2009, p. 1-14

¹³⁴ NOIRIEL (1997), *Op. Cit.*, p. 33

¹³⁵ PEREZ (2010), *Op. Cit.*

¹³⁶ Ces définitions figurent dans la Convention internationale de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, et dans les Conventions n°97 et 143 de l'OIT. Voir *supra* au para. 48

- 105.** La catégorisation, avec le classement systématique des ressortissants d'États tiers qu'elle induit, est ainsi indissolublement attachée à l'évolution de la politique migratoire de l'UE.
- 106.** La catégorisation des déplacés de l'environnement dans la politique migratoire de l'UE constitue donc une opération incontournable (Section 1), mais qui se révèle complexe étant donné les difficultés à définir un critère catégoriel commun (Section 2).

Section 1. Une catégorisation incontournable

- 107.** Il existe une corrélation entre le développement de la politique migratoire de l'UE, au sein de laquelle l'asile est une composante, et la multiplication des catégories de ressortissants d'États tiers. Presque chaque législation européenne en ce domaine a eu pour objet la création d'une nouvelle catégorie de ressortissants d'États tiers. Leur élaboration a permis la mise en évidence des singularités des situations individuelles de certains d'entre eux, en vue de leur attribuer un statut spécifique. En ce sens, les catégories juridiques de ressortissants d'États tiers dans la politique migratoire de l'UE sont « *le résultat d'une pure construction juridique, une œuvre artificielle du législateur qui l'institutionnalise* »¹³⁷.
- 108.** Un examen des catégories existantes de ressortissants d'États tiers dans la politique migratoire de l'UE permettra de comprendre leur fondement et leurs modalités d'édification et, par la suite, d'évaluer les conditions matérielles et politiques de création d'une catégorie pour les déplacés environnementaux (§1). La catégorisation ayant une visée opératoire, il sera ensuite examiné si une nouvelle catégorie pour les déplacés de l'environnement correspondrait aux buts politiques poursuivis par l'UE (§2).

¹³⁷ ATTAL-GALY (2003), *Op. Cit.*, p. 10

§ 1. Les modalités de multiplication des catégories dans la politique migratoire de l'UE

109. L'actualité législative européenne est riche d'exemples de construction progressive de catégories juridiques d'individus et le phénomène ne fait que croître. Ainsi, « *les politiques menées dans le cadre de la construction européenne engendrent un éclatement du statut de l'étranger et une multiplication des catégories auxquelles sont conférées des droits différents, phénomènes sur lesquels les États membres pris individuellement perdent tout contrôle* »¹³⁸. Le traité prévoit, en effet, que l'UE dispose d'une compétence partagée dans le domaine de l'asile et l'immigration¹³⁹. Il précise que l'UE arrête des mesures relatives à la politique d'immigration notamment dans le domaine des conditions d'entrée et de séjour (article 79.2.a du TFUE) ainsi que des mesures relatives à un régime d'asile européen commun (RAEC) comportant un statut uniforme d'asile en faveur de ressortissants de pays tiers, valable dans toute l'Union, un statut uniforme de protection subsidiaire pour les ressortissants des pays tiers qui, sans obtenir l'asile européen, ont besoin d'une protection internationale et un système commun visant, en cas d'afflux massif, une protection temporaire des personnes déplacées (article 78.2 du TFUE). Or, selon l'article 2.2 du TFUE, les compétences partagées comportent deux aspects concernant l'exercice par les États de leur compétence dans ces domaines. Ceux-ci ne peuvent exercer leur compétence que « *dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne* » ou « *dans la mesure où l'Union a décidé de cesser d'exercer la sienne* »¹⁴⁰. Si les États membres perdent ainsi une partie de leur compétence sur la création de catégories d'étrangers, ils conservent toutefois le droit « *de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers, en provenance de pays tiers, sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié* » (article 79.5 du TFUE). Ils restent donc souverains en ce qui concerne l'admission des diverses catégories de ressortissants de pays tiers créées par l'UE.

110. Dans ce contexte, la catégorisation des ressortissants d'États tiers dans la politique migratoire

¹³⁸ BRIBOSIA Emmanuelle et REA Andréa, *Les Nouvelles Migration : un enjeu européen*, éd Complexe, 2002, 284 pages, p. 14

¹³⁹ Voir *infra* aux para. 490 et s. pour une analyse détaillée

¹⁴⁰ Les législations nationales des États membres autorisent ainsi l'admission d'autres catégories de ressortissants d'États tiers celles harmonisées au niveau de l'UE, les plus communes étant les anciens nationaux, les personnes suivant un traitement médical particulier et les retraités. A ce sujet : IOM, "Comparative study of the Laws in the 27 EU Members States for legal immigration including an Assessment of the Conditions and Formalities Imposed by each Member States for Newcomers", February 2008, p. 28

de l'UE se présente comme un processus guidé par deux principes : les besoins économiques et les besoins de protection. Cette politique est donc guidée par une logique dualiste (I). Elle est, en outre, basée sur l'élaboration de définitions-cadre (II).

I. Un processus poursuivant une logique dualiste

- 111.** Les catégories de ressortissants d'États tiers sont définies par rapport à l'objet de l'entrée et du séjour et le type de circulation dans l'UE.

Cette ouverture sélective des frontières ne prend pas en compte les attentes des migrants, les catégories juridiques en droit des étrangers étant bien, comme l'a souligné le Professeur Barbou des Places, « stato-définies »¹⁴¹.

- 112.** Traditionnellement, deux principes gouvernent les choix des décideurs politiques en matière migratoire: un principe humanitaire de protection, d'une part, et les besoins économiques, d'autre part, ce dernier besoin n'étant pas homogène¹⁴². Les catégories existantes de ressortissants d'États tiers peuvent, en effet, être regroupées suivant les conditions et les motivations de la migration. Une distinction est faite entre la « migration d'asile » et la « migration économique ». La migration d'asile découle de persécutions et se déroule de manière forcée, bien souvent dans l'urgence. C'est le facteur « répulsion » du pays d'origine qui joue le plus grand rôle. Par conséquent, les statuts des demandeurs d'asile, réfugiés et autres personnes nécessitant une protection internationale sont régis par des normes spéciales étant donné leur vulnérabilité particulière. Dans le cas de la migration économique, le facteur attractivité du pays d'accueil tient le rôle premier, puisque ce sont des motifs économiques et sociaux qui fondent la décision de migrer. Cette distinction entre la migration d'asile et la migration économique reste discutée car elle n'est pas toujours évidente en pratique. Elle oblige, de plus, à appréhender la situation d'une personne selon « *une vision monolithique et simplificatrice* »¹⁴³. L'étranger doit alors se définir soit comme un persécuté soit comme un futur travailleur¹⁴⁴.

¹⁴¹ Le Professeur Barbou des Places note à ce sujet que « *Il est vrai que l'existence des catégories, en droit français et communautaire, permet à l'autorité publique de cibler son action différenciée à l'égard de « types » d'étrangers, ce qui ressemble fort à une politique de choix* », BARBOU DES PLACES (2008a), *Op. Cit.*, p. 18. Elle ajoute que « *l'étranger n'intervient donc à aucun moment dans l'édification des catégories qui vont permettre de déterminer son statut* ».

¹⁴² WETS Johan, « La dynamique migratoire internationale et son impact sur l'Europe », In E. Bribosia, A. Rea (dir), *Les Nouvelles Migrations : un enjeu européen*, éd Complexe, 2002, 284 pages, p. 24

¹⁴³ BARBOU DES PLACES (2008b), *Op. Cit.*

¹⁴⁴ BARBOU DES PLACES (2008a), *Op. Cit.*, p. 9. Le Professeur Barbou des Places remarque que « *Plus*

113. Cette logique dualiste, qui sous-tend la politique migratoire de l'UE, doit être présentée en détail (A), avant de voir comment elle pourrait intégrer les déplacés de l'environnement (B).

A. Présentation de la logique dualiste

114. Au niveau de l'UE, les ressortissants d'États tiers sont tout d'abord divisés entre « nouveaux entrants » et « étrangers installés ». Le statut des seconds a été harmonisé dès 2003 par la directive relative au statut de ressortissants de pays tiers résidents de longue durée¹⁴⁵. La distinction entre « migration d'asile » et « migration économique » trouve ensuite à s'appliquer à l'ensemble des nouveaux entrants. Dans ce cadre, il y a alors lieu de distinguer ceux qui disposent d'un « véritable droit à la migration » de ceux qui dépendent de la « faveur » pour des motifs démographiques ou économiques¹⁴⁶.
115. Chronologiquement, c'est d'abord pour répondre aux besoins de protection puis aux besoins économiques et démographiques que la politique migratoire de l'UE s'est développée dans les années 2000 et que deux catégories générales regroupant des catégories particulières de ressortissants d'États tiers ont été successivement développées.
116. Au début des années 2000, les premières législations ont porté sur la création de catégories protectrices de droits fondamentaux. La protection du droit de ne pas faire l'objet de persécutions ou de traitements inhumains ou dégradants a mené à l'édification de la catégorie des bénéficiaires de la protection temporaire¹⁴⁷ à celle des réfugiés et celle des bénéficiaires

généralement, on observe que les critères utilisés pour catégoriser les étrangers mettent fortement l'accent sur les circonstances de l'entrée d'un étranger sur le territoire d'un Etat et tendent à minorer l'objet du séjour, son motif, et surtout à ignorer les droits que l'individu espère obtenir. (...) un individu sera appréhendé par le fait qu'il cherche à fuir les persécutions, et non par l'objet de son séjour qui peut être, bien au-delà de chercher asile, de pouvoir travailler pour gagner sa vie ». Cette vision simplifiée de la migration oblige la personne à opérer des choix parfois en décalage avec sa réalité. « Il se peut que, pour multiplier ses chances d'accéder à un territoire, cette personne se définisse, non par ce qu'elle considère comme le plus substantiel dans sa vie, mais par ce qui lui permet d'optimiser ses chances de recommencer une vie », p. 12

¹⁴⁵ Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, JO L 16 du 23 janvier 2004, p. 44–53

¹⁴⁶ CARLIER Jean-Yves, « L'Europe et les étrangers », Colloque de Genève, janvier 2006. Pour Jean-Yves Carlier, certaines personnes bénéficient d'un droit à la migration « en raison des droits fondamentaux en cause (réfugiés, regroupement familial), alors que d'autres demeurent davantage tributaires de choix politiques et économiques (travailleurs, étudiants) »

¹⁴⁷ Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les

de la protection subsidiaire¹⁴⁸. Ces deux directives ont défini les catégories de personnes à protéger en droit de l'UE et constituent, ce faisant, l'architecture du système de protection internationale de l'UE. En parallèle, la protection du droit de vivre en famille a, quant à elle, fondé l'adoption d'une directive sur le regroupement familial¹⁴⁹.

- 117.** L'accent a été ensuite (et est toujours) mis sur la création de catégories attractives d'individus « utiles ». Successivement, les étudiants, les stagiaires non rémunérés et les volontaires¹⁵⁰, les chercheurs¹⁵¹ et les travailleurs hautement qualifiés¹⁵² ont fait l'objet de réglementation au niveau de l'UE. Depuis 2010, des négociations visant l'édification de nouvelles catégories pour les travailleurs saisonniers et les travailleurs détachés dans le cadre de transferts intra-entreprises sont en cours¹⁵³. En mars 2013, la Commission européenne a présenté une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, d'échange d'élèves, de formation rémunérée et non rémunérée, de volontariat et de travail au pair¹⁵⁴. Cette directive vise à remplacer les deux directives actuelles sur les étudiants et les chercheurs, en fixant des délais plus clairs dans lesquels les autorités nationales devront se prononcer sur les demandes, en étendant les possibilités d'accès au marché du travail et en facilitant la mobilité à l'intérieur de l'Union. La nouvelle directive couvrira également

conséquences de cet accueil, JOCE L 212/12 du 7 août 2001

¹⁴⁸ Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié, ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, JOUE L 304/12 du 30 septembre 2004, révisée par la Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte), JO L 337 du 20 décembre 2011, p. 9-26

¹⁴⁹ Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, JO L 251 du 3 octobre 2003, p. 12 - 18

¹⁵⁰ Directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat, JO L 375/12 du 23 décembre 2004

¹⁵¹ Directive 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique, JO L 298/15 du 3 novembre 2005

¹⁵² Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, JO L 155/17 du 18 juin 2009

¹⁵³ Commission européenne, proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un détachement intragroupe, 13 juillet 2010, COM(2010)378final et proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier, 13 juillet 2010, COM(2010)379final

¹⁵⁴ Commission européenne, proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, d'échange d'élèves, de formation rémunérée et non rémunérée, de volontariat et de travail au pair, du 25 mars 2013, COM(2013)151final

d'autres catégories de ressortissants de pays tiers, telles que les personnes au pair, les élèves et les stagiaires rémunérés, qui ne relèvent pas de la législation en vigueur de l'Union.

- 118.** Comme le souligne Yves Pascouau, l'adoption de ces directives par les États s'expliquent par deux raisons: « *[t]out d'abord, elles concernent un nombre limité et ciblé de ressortissants de pays tiers ayant des qualifications élevées qui assurent une capacité d'intégration dans la société d'accueil. D'autre part, elles accordent aux États membres d'importantes marges de manœuvre dans leur mise en œuvre et leur permettent de contrôler l'accès au marché de l'emploi* »¹⁵⁵. La simplicité pour trouver un consensus entre les États membres et adopter des réglementations communes pour ces catégories de personnes, dont le capital humain contribuera à la Stratégie de croissance « Europe 2020 »¹⁵⁶, est une raison évidente expliquant ces développements législatifs.
- 119.** La question se pose alors de savoir si le raisonnement en faveur de la création d'une nouvelle catégorie juridique pour les déplacés de l'environnement peut se défendre et trouver à s'intégrer dans cette logique.

B. La place des déplacés de l'environnement dans la logique dualiste

- 120.** Au regard des principes de protection, d'une part, et de réponse aux besoins économiques, d'autre part, comment les déplacés de l'environnement peuvent-ils être appréhendés? Autrement dit, peuvent-ils trouver à s'intégrer dans l'une ou l'autre logique qui sous-tendent la politique migratoire de l'UE?
- 121.** Le document de travail de la Commission européenne d'avril 2013 ne prend pas position sur ce point. La Commission européenne évoque les instruments en vigueur de la politique d'asile tout comme certains instruments de la politique migratoire, en indiquant que les réflexions doivent se poursuivre pour savoir dans quel cadre les déplacés environnementaux pourraient être classés. L'institution européenne se livre à une analyse catégorielle préliminaire

¹⁵⁵ PASCOUAU Yves, *La politique migratoire de l'Union européenne. De Schengen à Lisbonne*, Thèse pour le doctorat en droit, Coll. des thèses, n°34, LGDJ, Paris, 2010, 744 pages, p. 476

¹⁵⁶ Commission européenne, Communication « Europe 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », COM(2010)2020 du 3 mars 2010. Cette stratégie est axée sur cinq objectifs ambitieux (transposés en objectifs nationaux) dans les domaines de l'emploi, de la recherche, de l'éducation, de la réduction de la pauvreté, ainsi que de l'énergie et du climat. Plus d'information sur le site: http://ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm

prudente¹⁵⁷.

122. De nombreuses études ont montré à quel point les dégradations environnementales majeures affectent certains droits fondamentaux, en particulier le droit à la vie, le droit au logement et le droit au respect de la vie familiale¹⁵⁸. Les cas de submersion d'États insulaires par la montée des océans soulèvent des questions relatives au droit à la nationalité et au droit à l'autodétermination¹⁵⁹.
123. La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) stipule que « *Toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que [ses] droits et libertés (...) puissent y trouver plein effet* »¹⁶⁰. Or, les déplacements environnementaux fragilisent cet ordre mondial et ces tendances s'accroîtront à mesure que les changements climatiques feront ressentir leurs effets.
124. Dès lors, il peut être avancé qu'une catégorie pour les déplacés environnementaux pourrait être développée suivant le principe de protection des droits fondamentaux, qui a soutenu le

¹⁵⁷ Voir *infra* aux para. 606 et s. pour l'analyse de certaines directives en vigueur et en cours de négociation

¹⁵⁸ Voir notamment : CURNIL Christel et TABAU Anne-Sophie (sous la dir. de), "Human Rights and Climate change : EU policy Options", Report for European Parliament, Directorate General For External Policies, DROI, n° EXPO/B/DROI/2011, August 2012, 135 pages; ICHRP (2009), *Op. Cit.*; HCDH, A/HRC/10/61, *Op. Cit.*; KÄLIN Walter et HAENNI DALE, « L'atténuation des risques de désastre : pourquoi les droits humains sont importants », *RMF*, n°31 « Les changements climatiques et les déplacements », p. 38-39; CAESENS Elisabeth and PADILLA RODRIGUEZ Maritère, "Climate Change and the Right to Food. A Comprehensive Study", Rapport commandé à l'Institut des droits de l'homme de l'Université de Columbia par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Columbia Law School – Human Rights Institute, Edited by the Heinrich Böll Foundation, Publications Series on Ecology, Volume 8, December 2009. En mai 2012, une pétition visant à créer un poste de Spécial Haut Rapporteur des Nations Unies sur les droits de l'homme et le changement climatique a été initié par le Geneva Interfaith Forum on Climate Change, Environment and Human Rights. Plus d'information à : http://www.petitions24.com/sr_human_rights_and_climate_change (accédé le 10 juillet 2012)

¹⁵⁹ Le cas d'apatridie résultant de la perte de son territoire par un État n'a pas encore été envisagé par le droit international. Cette question relève-t-elle de la Convention des Nations Unies de 1954 relative au statut des apatrides ? Doivent-ils être inclus dans le mandat du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés ? Ou bien faut-il envisager des formes de délocalisation d'un État vers un autre État ? Cf RAIMANA-LALLEMANT Hervé, « L'apatride climatique et la disparition d'État dans le Pacifique Sud », *Revue Juridique Polynésienne*, n°15, 2009, p. 77-93. On rappelle qu'en droit international, un État est défini selon son territoire, sa population et son pouvoir. Cette définition largement partagée est notamment énoncée par NGUYEN QUOC Dinh *et al.*, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 6^e éd, 1999, 1455 pages, p. 405. Si le territoire d'un État n'existe plus, ce dernier perd son statut de sujet de droit international. Si un État n'est pas sujet de droit international, il ne peut plus accorder la citoyenneté. Traditionnellement, l'apatridie découle de diverses causes : des lois contradictoires, des cessions de territoires, certaines lois sur le mariage, des pratiques administratives, la discrimination, un défaut de déclaration de naissance, la déchéance (lorsqu'un État retire sa nationalité à une personne) et la renonciation (lorsqu'une personne refuse la protection d'un État). Cf LOISEL Maurice, « Les anomalies des lois sur la nationalité : doubles nationaux et apatrides », *Population*, Vol 6, n°2, 1951, p. 249-260

¹⁶⁰ La dimension environnementale des droits affectés n'a cependant pas été envisagée de façon extensive par les instruments internationaux de base relatifs aux droits de l'homme car ceux-ci ont été rédigés bien avant que les dégradations environnementales et les changements climatiques ne soient perçus comme une menace pour la sécurité humaine.

développement de la politique migratoire de l'UE dans la première partie des années 2000.

Il s'agirait de mettre en place un mécanisme de protection complémentaire pour ce groupe, c'est-à-dire une protection internationale sur la base de la violation d'un droit humain ou d'un principe de droit humanitaire qui serait complémentaire à la protection conventionnelle résultant de la Convention de Genève de 1951 relative au statut de réfugié¹⁶¹. Un système de protection complémentaire existe déjà en droit de l'UE avec la direction qualification de 2004 (révisée en 2011 mais sans modification des bénéficiaires de la protection), qui institue la protection subsidiaire pour les personnes victimes de torture ou de traitements inhumains ou dégradants, menacées de peine de mort ou d'exécution ou encore dont la vie est menacée en raison d'une violence non ciblée liée à un conflit armé interne ou international¹⁶². Le mécanisme de protection complémentaire analysé pour les déplacés environnementaux viendrait donc en supplément de cette protection subsidiaire existante, qui ne prend pas explicitement en compte les situations de désastres environnementaux¹⁶³.

- 125.** Si l'argument de la création d'un système additionnel de protection complémentaire est valable étant donné l'ampleur des violations de droits de l'homme en jeu, la réalité politique ne semble pas propice à l'extension des catégories de personnes protégées. Depuis l'établissement de la catégorie de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire en 2004, aucun développement des catégories de personnes protégées n'est à l'agenda de l'UE. Malgré ce contexte défavorable, il semble pourtant qu'une nouvelle catégorie pour les déplacés environnementaux servirait les buts de la catégorisation de la politique migratoire de l'UE. Le préjudice environnemental serait alors le critère catégoriel général et abstrait¹⁶⁴. Il restera à établir une définition-cadre pour ce groupe, comme le requiert le processus de création catégorielle.

¹⁶¹ Sur les systèmes de protection complémentaire : MANDAL Ruma, "Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention ("Complementary Protection")", UNHCR, Legal and Protection Policy Research Series, PPLA/2005/02, June 2005; McADAM Jane, *Complementary Protection in International Refugee Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 68 pages

¹⁶² La définition des atteintes graves et injustifiées ouvrant droit à la protection subsidiaire est fournie par l'article 15 de la directive 2004/83/CE - directive de refonte 2011/95/UE

¹⁶³ Voir *infra* dans la seconde partie aux para. 619 et s.

¹⁶⁴ Voir *infra* aux para. 152 et s.

II. Un processus par définitions-cadre

126. Dans le but de délimiter les catégories de ressortissants d'États tiers en droit de l'UE, des définitions-cadre ont été adoptées. Ainsi, par exemple, la catégorie de « personnes déplacées » au sens de la directive 2001/55/CE sur la protection temporaire comprend selon son article 2 « *les ressortissants de pays tiers ou apatrides qui ont dû quitter leur pays ou région d'origine ou ont été évacués, notamment à la suite d'un appel lancé par des organisations internationales, dont le retour dans des conditions sûres et durables est impossible en raison de la situation régnant dans ce pays, et qui peuvent éventuellement relever du champ d'application de l'article 1A de la convention de Genève ou d'autres instruments internationaux ou nationaux de protection internationale, et en particulier: i) les personnes qui ont fui des zones de conflit armé ou de violence endémique; ii) les personnes qui ont été victimes de violations systématiques ou généralisées des droits de l'homme ou sur lesquelles pèsent de graves menaces à cet égard* ».

127. Ce type de définition appelle deux remarques.

En premier lieu, afin de pouvoir s'appliquer à des situations concrètes très diverses, des critères généraux et abstraits sont énoncés mais non définis. Ils visent à permettre aux États membres de conserver une marge de manœuvre au stade de la mise en œuvre. Ces critères discriminants peuvent porter sur une qualité (une compétence professionnelle) ou des conditions à remplir (l'extranéité, la peur d'une persécution politique), pouvant mettre en avant soit un droit objectif (le droit d'asile, le regroupement familial) soit un élément identifiable (un contrat de travail, une inscription à l'université)¹⁶⁵. De surcroît, l'obtention d'un titre de séjour est souvent conditionnée par les besoins de l'autorité publique, comme c'est flagrant avec les travailleurs hautement qualifiés. Le considérant 7 de la directive 2009/50/CE sur les travailleurs hautement qualifiés précise que « *[l]a présente directive vise également à contribuer à la réalisation de ces objectifs et à la résorption des pénuries de main-d'œuvre, en favorisant l'admission et la mobilité — aux fins d'un emploi hautement qualifié — des ressortissants de pays tiers pour des séjours de plus de trois mois, de manière à rendre la Communauté plus attrayante pour ces travailleurs du monde entier et à soutenir la compétitivité et la croissance économique de celle-ci* ». Le critère de l'utilité de la main d'œuvre apparaît donc clairement dans ce texte.

¹⁶⁵ BARBOU DES PLACES (2008a), *Op. Cit.*, p. 6-7

128. En second lieu, ces catégories de ressortissants d'États tiers dans la politique migratoire de l'UE s'avèrent étanches, rigides et impersonnelles¹⁶⁶. En principe, « *un étranger ne saurait relever de deux catégories* »¹⁶⁷. Les buts demeurent ceux de contrôler les changements de statuts¹⁶⁸ et d'éviter les abus du système d'asile ou les « faux » réfugiés¹⁶⁹. Dans cette perspective, le considérant 13 de la directive 2011/95/UE indique clairement que « *Le rapprochement des règles relatives à la reconnaissance et au contenu du statut de réfugié et de la protection subsidiaire devrait contribuer à limiter le mouvement secondaire des demandeurs d'une protection internationale entre les États membres, dans les cas où ce mouvement est uniquement dû aux différences qui existent entre les cadres juridiques des États membres* ».
129. Selon la définition-cadre proposée en introduction, la notion de déplacé de l'environnement recouvre : **toute personne, ne pouvant prétendre au statut de réfugié, contrainte de quitter son lieu d'habitat naturel, de façon provisoire ou permanente, à cause d'un préjudice environnemental, d'origine naturelle ou anthropique, aboutissant à la destruction, dégradation ou confiscation de son environnement, et menaçant**

¹⁶⁶ Ainsi, la directive 2004/114/CE du Conseil sur les ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat prévoit qu'elle ne s'applique pas « a) aux ressortissants de pays tiers séjournant dans un État membre en tant que demandeurs d'asile ou dans le cadre de régimes de protection subsidiaire ou temporaire; b) aux ressortissants de pays tiers dont l'éloignement a été suspendu pour des motifs de fait ou de droit; c) aux ressortissants de pays tiers membres de la famille de citoyens de l'Union ayant exercé leur droit à la libre circulation à l'intérieur de la Communauté; d) aux ressortissants de pays tiers qui bénéficient du statut de résident de longue durée dans un État membre au titre de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (1) et qui exercent leur droit de résider dans un autre État membre en vue d'y suivre des études ou une formation professionnelle; e) aux ressortissants de pays tiers qui, au regard de la législation de l'État membre concerné, ont la qualité de travailleur salarié ou de personnes exerçant une activité indépendante ».

Faisant figure d'exception, la directive 2009/50/CE sur les travailleurs hautement qualifiés stipule qu'« il convient de favoriser et de soutenir la mobilité des travailleurs hautement qualifiés issus de pays tiers, entre la Communauté et leur pays d'origine. Il y a lieu de prévoir des dérogations à la directive 2003/109/CE, afin de prolonger la période d'absence du territoire de la Communauté qui n'interrompt pas la durée de résidence légale et ininterrompue nécessaire pour pouvoir bénéficier du statut de résident de longue durée — CE. Il convient également d'autoriser des périodes d'absence plus longues que celles que prévoit la directive 2003/109/CE après que les travailleurs hautement qualifiés issus d'un pays tiers ont obtenu le statut de résident de longue durée — CE, afin d'encourager leur migration circulaire ».

¹⁶⁷ Concernant les exclusions de la directive relative au statut des résidents de longue durée, le Professeur Barbou des Places relève qu'« il n'est pas aberrant, du point de vue logique, de ne pas faire entrer dans une norme ayant pour objet un statut de longue durée, des personnes relevant d'un statut temporaire. Mais il est plus difficile de justifier l'exclusion des réfugiés. Une telle approche n'est-elle pas en contradiction avec la volonté, énoncée par les États et la Commission, d'agir en faveur de l'intégration des réfugiés sur leur territoire? »; BARBOU DES PLACES (2008a), *Op. Cit.*, p. 10

¹⁶⁸ Le concept de « carrière migratoire » permet toutefois de saisir le passage d'une catégorie juridique de migrant à l'autre. Sur ce concept : MARTINIELLO Marco, REA Andrea, TIMMERMAN Christiane et WETS Johan (Eds.), « Nouvelles migrations et nouveaux migrants en Belgique », Projet financé par la Politique scientifique fédérale dans le cadre du programme « Société et Avenir », Academia Press, 2010, 339 pages

¹⁶⁹ BARBOU DES PLACES (2008a), *Op. Cit.*, p. 11

sérieusement sa vie, son milieu de vie ou son bien-être, et qui, de ce fait, se déplace à l'intérieur de son pays ou au-delà de ses frontières. Cette définition reprend bien les deux conditions des définitions-cadre des catégories de ressortissants d'États tiers, puisqu'elle met en avant des critères généraux et abstraits et qu'elle aspire à limiter les changements de statut.

- 130.** Il a donc été démontré que la multiplication des catégories dans la politique d'asile et d'immigration de l'UE est gouvernée par deux principes : la protection de certains droits humains et des motifs économiques, et s'opère par l'établissement de catégories rigides et de définitions-cadre.

Les déplacés de l'environnement pourraient s'intégrer dans la logique protectrice.

Il est encore nécessaire de voir si la catégorie proposée pour les déplacés environnementaux reflèterait les buts politiques de la catégorisation dans la politique migratoire de l'UE.

§2. Les buts de la catégorisation dans la politique migratoire de l'UE

- 131.** Loin d'être un procédé neutre, la transformation d'une notion en catégorie juridique sert des buts éminemment politiques¹⁷⁰. Elle est donc bien une opération finalisée.

En 1996, le Professeur Moutouh constatait que « *si l'on observe très généralement cette saisie par le droit de la diversité sociale, on s'aperçoit que les «groupes-cibles» (...) sont invariablement des agrégats, des catégories artificielles* »¹⁷¹. En d'autres termes, c'est l'autorité publique qui crée de toutes pièces et délimite les catégories juridiques, en rassemblant sous un même vocable des personnes, non pas sur la base de leur réalité, mais afin de servir des objectifs étatiques d'accueil, de protection des personnes ou de contrôle, voir d'empêchement, des mouvements humains. Les critères catégoriels sont par conséquent étrangers à la réalité du migrant¹⁷².

Comme l'a mis en évidence le Professeur Barbou des Places, l'origine et la raison de la

¹⁷⁰ BARBOU DES PLACES (2008a), *Op. Cit.*, p. 2. Cette visée opératoire de la catégorisation est également mise en évidence par Danièle Lochak : « *l'introduction [d'une] notion dans un texte ou une norme juridique, résulte toujours d'un choix, fondé soit sur des considérations pratiques, soit sur des valeurs, soit sur les deux à la fois* », LOCHAK Danièle, « La race : une catégorie juridique ? », in Actes du colloque « Sans distinction de... race », 27 et 28 mars 1992, publiés par les Presses de la FNSP, revue *Mots*, n°33

¹⁷¹ MOUTOUH Hugues, *Recherche sur un « droit des groupes » en droit public français*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Montesquieu-Bordeaux IV, 1996, 2 Vol, 597 pages, p. 359

¹⁷² BARBOU DES PLACES (2008b), *Op. Cit.*

transformation d'une notion en catégorie juridique semblent varier. Dans certains cas, on peut croire qu'il est pris acte de réalités biologiques ou physiques (comme un lien familial) ou sociologiques (c'est le cas des étudiants ou des chercheurs, par exemple)¹⁷³. On peut aussi supposer qu'il arrive parfois que les catégories soient la transposition de catégories du droit international, comme c'est le cas pour les réfugiés. Cependant, il n'en reste pas moins que ce sont bien des considérations purement politiques qui priment toujours, « *les catégories ne sont pas la copie, le négatif d'une réalité, mais plutôt un découpage rationnel, exprimant les besoins de l'autorité normative à l'instant t* »¹⁷⁴.

132. Au niveau de l'UE, il apparaît que la visée opératoire de la catégorisation dans la politique migratoire est double. D'une part, la catégorisation apparaît comme une technique de contrôle des personnes par les autorités publiques, qui sont alors désignées « *selon le vocabulaire du droit de l'État* »¹⁷⁵, le but étant de leur attribuer, nier ou reconnaître un certain nombre de droits et de devoirs (I)¹⁷⁶. D'autre part, elle est une technique tantôt de différenciation, tantôt de rapprochement, de la condition des ressortissants d'États tiers de celle des citoyens de l'UE (II).

¹⁷³ Danièle Lochak relevait aussi en 1992 que « *Certaines catégories juridiques sont entièrement « construites » et apparaissent comme de purs concepts juridiques (le « bail emphytéotique », par exemple, ou l'hypothèque, appartiennent exclusivement au lexique juridique et n'ont pas d'autre sens que celui qui leur est conféré par le droit). D'autres représentent la formalisation de faits ou de situations qui ont déjà une existence empirique (l'association, le mariage, ou... le vol). D'autres encore sont importées de divers champs disciplinaires: la biologie (distinction homme/femme/enfant), la morale (faute)... D'autres enfin sont la transcription plus ou moins immédiate des catégories du sens commun (la « moralité », le risque, le dommage). Enfin, si certaines catégories juridiques correspondent à un découpage objectif de la réalité empirique (distinction majeur/mineur, homme/femme), d'autres à l'inverse entretiennent avec l'idéologie et les valeurs des rapports plus ou moins étroits (les « bonnes mœurs », les publications licencieuses, les films à caractère pornographique, etc...) »), LOCHAK (1992), *Op. Cit.**

¹⁷⁴ BARBOU DES PLACES (2008a), *Op. Cit.*, p. 4-5. L'auteur explique que, par exemple, pour la catégorie « *bénéficiaire de l'autorisation de regroupement familial* », « *l'autorité publique se saisit du rapport familial et le reformule. (...) On observe donc, de la part de l'autorité publique, une opération constitutive. Le critère servant la formation de la catégorie est, soit strictement juridique (comme par exemple la notion d'entrée irrégulière), soit biologique mais juridicisé (ainsi le passage du lien biologique de famille à la notion de « conjoint autorisé à rejoindre un Français* »), soit totalement maîtrisé par l'autorité étatique »

¹⁷⁵ BARBOU DES PLACES (2008b), *Op. Cit.*

¹⁷⁶ ATTAL-GALY (2003), *Op. Cit.*, p. 24, citant ROULAND Norbert, PIERRE-CAPS Stéphane et POUMAREDE Jean, *Droits des minorités et des peuples autochtones*, PUF, 1996, 581 pages, p. 427

I. Une méthode de contrôle des flux migratoires

- 133.** La catégorisation, en particulier quand elle concerne les réalités sociales, n'est pas une opération neutre. Souvent, cette absence de neutralité apparaît très clairement soit dans les textes normatifs, soit dans les justifications formelles qui les accompagnent¹⁷⁷. Les législateurs modernes poursuivent explicitement des objectifs d'organisation au sens large des relations humaines.

En cela, la politique migratoire de l'UE ne présente pas de spécificité et la volonté d'organiser les flux migratoires est ouvertement affichée. Ainsi, l'article 79.1 du TFUE indique que « *L'Union développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires* » et le Programme de Stockholm affirme que « *des migrations bien maîtrisées peuvent être profitables à tous* »¹⁷⁸.

- 134.** La catégorisation n'est donc pas une simple opération mécanique dénuée de sens. Elle est un outil privilégiée de la politique de contrôle, de tri et de hiérarchisation des étrangers pour son auteur, qui privilégie certaines catégories de migrants en fonction de leurs profils et aptitudes professionnelles, autrement dit selon leur utilité économique.

- 135.** Les travaux du Professeur Barbou des Places ont mis en évidence que la catégorisation est un mode de sélection des candidats à l'immigration et l'outil d'une politique de choix. Ainsi, elle écrit que « *[l]e renouvellement du cadre catégoriel traduit bien la volonté de pouvoir déterminer, dans l'ensemble de la population migratoire, ceux qui représentent une valeur ajoutée pour l'État* »¹⁷⁹. Certaines catégories sont « *emblématiques d'une nouvelle orientation de la politique migratoire* »¹⁸⁰, comme c'est le cas avec la catégorie des travailleurs hautement qualifiés pour qui un système d'entrée « souple » est mis en place (considérant 10 de la directive 2009/50/CE).

- 136.** Cette logique de fragmentation et de hiérarchisation des étrangers est vivement critiquée par les associations de défense des droits de migrants, qui y voient des pratiques discriminantes

¹⁷⁷ En janvier 2005, la Commission européenne publiait un Livre vert sur une « approche communautaire de la gestion des migrations économiques », qui préconisait d'« encourager des flux d'immigration plus soutenus pour couvrir les besoins du marché européen du travail et assurer la prospérité de l'Europe », COM (2004) 811 (final), 11 janvier 2005

¹⁷⁸ Conseil européen, Programme de Stockholm (2009), *Op. Cit.*, p. 5

¹⁷⁹ BARBOU DES PLACES (2008b), *Op. Cit.*

¹⁸⁰ *Ibid.*

envers les migrants et injustes pour les pays d'origine¹⁸¹.

137. Si le caractère éthique et moral de ces politiques est en effet discutable, elles sont juridiquement fondées. Le droit international public reconnaît en effet aux États un droit souverain de contrôler l'entrée et le séjour des étrangers¹⁸². La DUDH affirme le droit asymétrique de toute personne de quitter tout pays, y compris le sien, mais ne reconnaît le droit d'entrée que sur le territoire dont la personne a la nationalité (article 12.4 et 13.2)¹⁸³. L'article 2 du Protocole additionnel n°4 à la CEDH stipule également que « *Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien* ». Le renvoi à la souveraineté nationale est constant dans la jurisprudence en matière d'immigration¹⁸⁴. Ainsi, la Cour EDH a déjà observé à de nombreuses reprises que, sous réserve de leurs obligations en vertu de la Convention, les États jouissent du « *droit indéniable de contrôler souverainement l'entrée et le séjour des étrangers sur leur territoire* »¹⁸⁵. Il n'existe donc pas de droit à l'immigration¹⁸⁶.
138. Dans l'UE, la suppression des frontières intérieures¹⁸⁷ vaut à la fois pour les citoyens de l'UE et les ressortissants d'États tiers qui ont franchi les frontières extérieures d'un État membre. La libre-circulation des citoyens de l'UE, consacrée à l'article 21 du TFUE, et des membres de leur famille est régie par la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004¹⁸⁸. Ce droit inhérent à la citoyenneté est toutefois limité par une condition afférente aux ressources et à la protection

¹⁸¹ Par exemple, cette position est clairement affichée sur le site : www.contreimmigrationjetable.org

¹⁸² RIGAUX François, « La liberté de mouvement dans la doctrine du droit des gens », in Vincent Chetail (dir.), *Mondialisation, migration et droits de l'homme: le droit international en question* Volume II, Bruxelles, Bruylant, 2007, p.137-160

¹⁸³ Il en est de même dans le Pacte international sur les droits civils et politiques à l'article 12-4. Cette asymétrie est considérée par Vincent Chetail comme « *le plus important défi que doit relever le droit des migrations* », CHETAIL Vincent, « Migration, Droits de l'homme et Souveraineté : Le droit international dans tous ses états », in V. Chetail (dir.), *Mondialisation, migration et droits de l'homme: le droit international en question*, Volume II, Bruxelles, Bruylant, 2007, p.14-71. Voir également CARLIER Jean-Yves, « Existe-t-il un droit à la migration ? La cigogne et la maison », in F. Crépeau, D. Nakache et I. Atak (dir.), *La complexe dynamique des migrations internationales*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2009, p. 398-407

¹⁸⁴ Pour une analyse de la jurisprudence de la Cour EDH et des Cours suprêmes des États-Unis et du Canada : SAROLEA Sylvia, *Droits de l'homme et migrations. De la protection du migrant aux droits de la personne migrante*, Thèse pour le doctorat en droit, Coll. du Centre des Droits de l'homme de l'Université Catholique de Louvain, n°3, Bruxelles, Bruylant, 2006, 718 pages

¹⁸⁵ Cour EDH, *Amuur c. France*, 25 juin 1996, Rec. 1996-III, § 41, *Chahal c. Royaume-Uni*, 15 novembre 1996, Rec. 1996-V, § 73, *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, 28 mai 1985, série A no 94, § 67-68, *Saadi c. Royaume-Uni*, 29 janvier 2008, § 124

¹⁸⁶ Les travaux préparatoires à la rédaction de la DUDH indiquent qu'il avait été fait mention de la possibilité pour les Nations Unies de coopérer pour faciliter la réalisation du droit de quitter son pays. Cf VERBOODT Albert, *Naissance et signification de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*, E. Warny, Bruxelles, 1964, 356 pages, p. 149

¹⁸⁷ L'acquis issu de la coopération intergouvernementale entre les États parties aux Accords Schengen (Accord signé le 14 juin 1985 et Convention d'application du 19 juin 1990) a été intégré dans le droit de l'UE via le protocole annexé au traité d'Amsterdam en 1999. Cet acquis s'organise autour de deux axes: l'harmonisation des contrôles aux frontières extérieures et le renforcement de la coopération policière et judiciaire.

¹⁸⁸ HANF Dominik et MUNOZ Rodolphe, « La Libre Circulation des Personnes : États des Lieux et Perspectives », Actes d'un Colloque organisé en 2003 à Liège, Editions Peter Lang, 2007, 329 pages

sociale pour le séjour de plus de trois mois (article 7 de la directive 2004/38/CE). Pour les ressortissants d'États tiers, le droit de circulation et de séjour dans l'UE n'est accordé « qu'à titre accessoire », soit du droit au regroupement familial des citoyens de l'UE, soit du droit à l'accès à un emploi¹⁸⁹. La suppression des frontières intérieures dans l'UE a également impliqué l'adoption de règles communes pour le franchissement des frontières extérieures, tel que posé par l'article 77.1.b du TFUE. Au final, hormis dans les cas sus-mentionnés où le droit d'entrée et de séjour est reconnu à des ressortissants de pays tiers à titre d'accessoire, l'admission dans l'Union continue de relever des États membres, ceux-ci conservant le droit « de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers, en provenance de pays tiers, sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié » selon l'article 79.5 du TFUE.

- 139.** L'approche utilitariste de la migration n'est pas une nouveauté¹⁹⁰. Toute politique publique suppose la détermination d'objectifs et de moyens pour les mettre en œuvre et envisage à ce titre les migrants comme des ressources économiques stratégiques. Toute politique migratoire est par nature choisie du moment qu'elle ne vise pas la libre circulation des personnes. L'immigration régulière est donc toujours sélective, puisque acceptée et régulée par les autorités publiques¹⁹¹.
- 140.** Le débat doit porter sur les critères de sélection et le traitement accordé aux diverses catégories de migrants. Si aucun texte ne consacre le droit d'entrer et de séjourner sur le

¹⁸⁹ DUBOUIS Louis et BLUMANN Claude, *Droit matériel de l'Union européenne*, 6ème éd, Montchrestien Coll. Domat droit public, 2012, 812 pages, pt 114

¹⁹⁰ Déjà Vattel affirmait que chaque État souverain a le droit de « *défendre l'entrée de son territoire, soit en général à tout étranger, soit en certains cas ou à certaines personnes, selon qu'il le trouve convenable au bien de l'État* », VATTEL Emer de, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, Vol 2, Londres, 1758, 345 pages, p. 324. Pour un retracement historique des politiques d'immigration choisie : LOCHAK Danièle, « Le tri des étrangers : un discours récurrent », *Plein Droit*, n°69, Juillet 2006, p. 4-8; LOCHAK Danièle, « Evolution des discours et continuités politiques », in « Liberté de circulation : un droit, quelles politiques ? », *Penser l'immigration autrement*, revue en ligne du GISTI, n°1, janvier 2011

¹⁹¹ Des approches alternatives à l'immigration choisie, qui présentent l'immigration comme un phénomène positif, ont été proposées. Les concepts d'« immigration solidarité » ou « immigration partage » sont ainsi fondés sur la notion de codéveloppement. A ce sujet : CARRERE Violaine, « L'illusion du codéveloppement », in « Liberté de circulation : un droit, quelles politiques ? », *Penser l'immigration autrement*, revue en ligne du GISTI, n°1, janvier 2011. D'autres propositions visent l'ouverture large, voire absolue, des frontières. Ainsi, en octobre 2009, dans son rapport sur le développement humain intitulé « Lever les barrières : mobilité et développement humains », le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) « *invite les gouvernements à moins limiter les déplacements [...] afin d'élargir les chances et les libertés des individus* ». Cf PNUD, « Rapport mondial sur le développement humain 2009. Lever les barrières : Mobilité et développement humains », 2009. Ce rapport est analysé par PECOUD Antoine, « Le scénario « migrations sans frontières » », in « Liberté de circulation : un droit, quelles politiques ? », *Penser l'immigration autrement*, revue en ligne du GISTI, n°1, janvier 2011

territoire d'un État, hormis le sien, les prérogatives souveraines des États en matière de restriction à la liberté de circulation des personnes trouvent leur limite dans l'obligation de respecter les normes internationales en matière de la protection des droits fondamentaux universels, qui doivent être reconnus au national comme à l'étranger¹⁹². Ainsi, la Cour Européenne des Droits de l'Homme (Cour EDH) a admis, dans certains cas, un droit indirect à l'immigration sur la base d'un droit reconnu par la Convention. Une telle protection par ricochet s'est notamment appliquée sur le fondement de l'article 8 qui protège la vie privée et familiale (en reconnaissant le droit d'être rejoint par les membres de la famille proche dans le pays d'installation ou de ne pas être expulsé si cela entraîne une séparation avec la famille)¹⁹³, l'article 3 qui, prohibant la torture et les traitements inhumains et dégradants, interdit aux États de renvoyer un étranger vers un pays où il risquerait d'être victime de tels traitements¹⁹⁴ et l'article 6 qui consacre le droit à un procès équitable¹⁹⁵.

- 141.** Comme l'a réaffirmé à plusieurs reprises la Cour EDH, il n'existe pas de véritable droit à l'asile politique¹⁹⁶. L'article 14 de la DUDH proclame que « *devant la persécution toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays* ». Toutefois, les États n'ont pas d'obligation d'accueillir des réfugiés sur leur territoire, sous réserve de respecter le principe de non-refoulement énoncé dans la Convention de Genève de 1951 et de ne pas les renvoyer vers leur pays d'origine. La Convention de Genève constitue la pierre angulaire du système d'asile de l'UE, tel que affirmé par l'article 78.1 du TFUE et l'article 18

¹⁹² LOCHAK Danièle, « Des droits fondamentaux sacrifiés », in « Liberté de circulation : un droit, quelles politiques ? », *Penser l'immigration autrement*, revue en ligne du GISTI, n°1, janvier 2011. L'auteur rappelle que, dans son observation générale n° 15 sur la situation des étrangers au regard du Pacte, le Comité des droits de l'homme rappelle : « 7. Les étrangers ont ainsi un droit inhérent à la vie qui est juridiquement protégé, et ne peuvent être privés arbitrairement de la vie. Ils ne doivent pas être soumis à la torture, ni à des traitements ou peines inhumains ou dégradants ; ils ne peuvent pas non plus être réduits en esclavage ou en servitude. Les étrangers ont droit sans réserve à la liberté et à la sécurité de la personne. S'ils sont légalement privés de leur liberté, ils doivent être traités avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à leur personne. Un étranger ne peut être détenu pour inexécution d'une obligation contractuelle. Les étrangers ont droit à la liberté de mouvement et au libre choix de leur lieu de résidence ; ils sont libres de quitter le pays. Ils jouissent de l'égalité devant les tribunaux, et ont droit à ce que leur cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial établi par la loi, et qui décidera du bien-fondé de toute accusation en matière pénale et des contestations portant sur leurs droits et obligations de caractère civil. Les étrangers [...] ne peuvent être soumis à aucune immixtion arbitraire ou illégale dans leur vie privée, leur famille, leur résidence ni leur correspondance [...]. Ces droits des étrangers ne peuvent faire l'objet que des limitations qui peuvent être légalement imposées conformément au Pacte »

¹⁹³ Cour EDH, *Boultif c. Suisse*, 2 août 2001, n°54273/00; *Benhebba c. France*, 10 juillet 2003, n°53441/99; *Maslov c. Autriche*, 23 juin 2008, n°1638/03; *Kaushal et autres c. Bulgarie*, 2 septembre 2010, n°1537/08; *Geleri c. Roumanie*, 15 février 2011, n°133118/05

¹⁹⁴ Cour EDH, *Soering c. Royaume-Uni*, 7 juillet 1989, n°14038/88; *Vilvarajah et autres c. Royaume-Uni*, 30 octobre 1991, n°14163/87; *Chahal c. Royaume-Uni*, 15 novembre 1996, n°22414/93; *Chamaïev et autres c. Géorgie et Russie*, 12 avril 2005, n°36378/02; *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, 23 février 2012, n°27765/09

¹⁹⁵ Cour EDH, *Stapleton c. Irlande*, 4 mai 2010, n°56588/07

¹⁹⁶ Cour EDH, *Vilvarajah et autres c. Royaume-Uni*, 30 octobre 1991, n°14163/87, § 102; *Ahmed c. Autriche*, 17 décembre 1996, n°25964/94, § 38; *Saadi c. Royaume-Uni*, 29 janvier 2008, n°13229/03, § 124

de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Selon l'article 18 de la Charte, « *Le droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après dénommés «les traités»)* ». Cet article fait aussi référence au droit primaire de l'UE pour cerner les spécificités du droit d'asile dans l'UE. Au final, cet article n'a pas de contenu autonome mais se contente d'identifier les instruments internationaux et européens (les traités) de référence en matière d'asile. Il ne consacre donc pas un droit clair et inconditionnel à l'asile. L'article 18 manque aussi de clarifier le titulaire du droit d'asile auquel il fait référence. S'agit-il de l'État ou des individus ? Étant donné que la Charte n'a pas vocation à établir de nouveaux droits et que les instruments auxquels l'article 18 renvoie ne consacrent pas un droit subjectif à l'asile, il peut être avancé que c'est le droit des États d'octroyer l'asile qui y est consacré¹⁹⁷.

- 142.** Par-delà sa fonction générale de contrôle des flux migratoires, la catégorisation des ressortissants d'États tiers est, au niveau de l'Union, un procédé de différenciation ou de rapprochement avec le statut des citoyens de l'UE.

II. Une technique modulable de différenciation ou de rapprochement avec le statut des citoyens de l'UE

- 143.** La création catégorielle dans la politique migratoire de l'UE aboutit à une fragmentation des statuts des ressortissants d'États tiers en ce qui concerne l'admission dans l'Union et l'étendue des droits de libre-circulation et de séjour. Ces statuts sont plus ou moins proches de celui des citoyens de l'Union, qui bénéficient du « *droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres* » selon l'article 21 du TFUE¹⁹⁸. Ceci implique que la question de l'entrée et du séjour dans l'UE des citoyens de l'UE se trouvant dans un pays tiers affecté par des dégradations environnementales ne pose pas de difficulté. En revanche, leur sort lors de catastrophes majeures et le recours à la protection consulaire de l'UE doit être étudié, puisque

¹⁹⁷ La Cour de Justice ne s'est pas encore prononcée sur le sujet. Comme développé par Maria-Teresa Gil-Bazo, les travaux préparatoires et le fait que la Charte ne consacre que des droits individuels remettent en cause cette interprétation. Voir GIL-BAZO Maria-Teresa, "The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Right to be Granted Asylum in the Union's Law", *Refugee Survey Quarterly*, 2008, Vol. 27. n°3, p. 33-52

¹⁹⁸ Les États membres sont toutefois libres de déterminer quels sont leurs nationaux. Voir notamment CJCE, arrêt *Rui Alberto Pereira Roque*, du 16 juillet 1998, C 171/196, Rec. I-4607

ces situations d'urgence qui surviennent de façon croissante créent des besoins spécifiques¹⁹⁹.

- 144.** Dans certains cas, la condition des ressortissants d'États tiers est rapprochée de celle des citoyens de l'UE²⁰⁰. La liberté de circulation et de séjour des citoyens de l'UE a d'abord été étendue aux membres de leur famille, au titre du droit au regroupement familial (directive 2003/86/CE), respectant ainsi le droit fondamental de toute personne à une vie familiale normale, reconnu par l'article 8 de la CEDH et désormais l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Cette évolution a été codifiée dans la directive 2004/38 du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et aux membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres²⁰¹. Les droits garantis incluent la liberté de déplacement, à savoir le droit d'entrer dans un État et le droit de sortie d'un État, le droit conditionnel de séjour²⁰² et le droit à des conditions de vie normales et comparables aux nationaux du pays selon le principe de non-discrimination²⁰³.
- 145.** La condition des ressortissants d'États tiers résidents de longue durée dans l'UE, qui résident depuis cinq ans sur le territoire d'un État membre de manière légale et ininterrompue, est également proche de celle des citoyens de l'UE afin de faciliter leur intégration (directive 2003/109/CE). Le résident de longue durée bénéficie d'une large égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne les droits économiques et sociaux (accès à l'emploi, éducation et formation, sécurité sociale, liberté d'association...) selon l'article 11 de la directive. Pour entrer et séjourner dans un autre État membre plus de trois mois, le requérant doit remplir les mêmes conditions que pour la demande présentée au premier État (articles 14 et 15).
- 146.** D'autres catégories de ressortissants d'États tiers ont en revanche des statuts moins favorables. C'est le cas par exemple pour les travailleurs saisonniers dans la proposition de directive de la Commission européenne, laquelle ne crée pas un droit d'admission aux profits de ces ressortissants d'États tiers mais pose les critères d'admission des demandes (article 5)²⁰⁴. Cette

¹⁹⁹ Voir *infra* aux para. 882 et s.

²⁰⁰ DUBOIS et BLUMANN (2012), *Op. Cit.*, pt 112

²⁰¹ Directive 2004/38 du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et aux membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, JO L 58 du 30 avril 2004

²⁰² Ce droit demeure conditionné par une exigence de ressources minimales et d'assurance maladie pour le séjour de plus de trois mois (article 7 de la directive 2004/38). Sur le principe voir les arrêts de la CJCE *Kaba* du 11 avril 2000, C 356/98 Rec. I-2623 et *Baumbast* du 17 septembre 2002, C-413-99 Rec. I-7091

²⁰³ DUBOIS et BLUMANN (2012), *Op. Cit.*, pts 97-104

²⁰⁴ Commission européenne, COM(2010)379 final, *Op. Cit.*

proposition ne confère aux travailleurs saisonniers le droit à l'égalité de traitement avec les ressortissants des États membres que dans certains domaines spécifiques: liberté d'association et d'adhésion, régimes de sécurité sociale, droits acquis en matière de pension légale liés à des revenus, accès aux biens et services, etc. (article 16). Selon l'article 15, le droit d'entrer et de séjourner est limité au territoire de l'État membre délivrant le permis.

147. En ce qui concerne les déplacés de l'environnement, la question consiste en savoir où serait placé le curseur dans l'éventail des statuts de ressortissants d'États tiers. Ce statut devrait-il se rapprocher de celui des citoyens de l'UE ou s'en distinguer et conduire à un éclatement encore supplémentaire des statuts. Si une nouvelle catégorie de personnes à protéger dans la cadre de la politique d'asile est créée pour les déplacés de l'environnement, le statut offert devrait se rapprocher de celui des réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire. Ces deux statuts ont été alignés par la directive de refonte 2011/95/UE²⁰⁵, ce qui montre la volonté de l'Union d'octroyer un statut comparable à toute personne nécessitant une protection internationale. Les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaires ont accès à l'éducation dans les mêmes conditions que les nationaux et les adultes dans les mêmes conditions que les étrangers résidant légalement (article 27). Ils ont accès au logement (article 30) et bénéficient de la liberté de circulation (article 32) dans les mêmes conditions que les étrangers résidant légalement.

148. Au terme de cette section, il apparaît que l'hypothèse de la création d'une nouvelle catégorie pour les déplacés de l'environnement remplit à la fois les conditions matérielles et les objectifs politiques de la catégorisation de la politique migratoire de l'UE. La création d'une nouvelle catégorie pour les déplacés de l'environnement s'inscrit dans la logique protectrice qui a guidé pour partie la politique migratoire de l'UE. De plus, la volonté de contrôle des flux migratoires sur laquelle repose la politique migratoire de l'UE postule en faveur de la définition d'un statut pour les déplacés de l'environnement. La condition des déplacés de l'environnement devrait se rapprocher de celles réfugiés bénéficiaires de la protection subsidiaires dans l'hypothèse de la création d'un système de protection complémentaire en leur faveur.

149. Malgré ces éléments postulant dans le sens de la création d'une nouvelle catégorie de

²⁰⁵ Voir *infra* en seconde partie aux para. 648 et s.

personnes à protéger, l'identification d'un critère commun aux déplacés de l'environnement reste un problème complexe à résoudre.

Section 2. Une catégorisation complexe

150. La création catégorielle est le produit d'un délicat « *travail juridico-bureaucratique* »²⁰⁶. Elle soulève la question du critère catégoriel, puisqu'une catégorie « *rassemble des personnes dont une caractéristique individuelle au moins est identique et apparemment objective* »²⁰⁷. Il convient donc de rechercher si une caractéristique commune fondamentale d'un groupe d'objets ou de personnes peut être mise en évidence afin de constituer une nouvelle catégorie juridique impersonnelle et abstraite²⁰⁸.

Dans le cadre de la catégorisation des étrangers, l'accent est généralement mis sur les motivations de l'entrée sur le territoire. Ainsi, pour les réfugiés, le critère de la fuite d'une persécution est utilisé. Pour les étudiants, c'est celui de poursuivre des études ou une formation professionnelle.

151. La décision des personnes affectées par des dégradations environnementales de quitter leur habitat, que ce soit temporairement ou à plus long terme, à l'échelle interne ou internationale, de façon soudaine ou progressive, est motivée par l'atteinte que leur porte cette dégradation environnementale. Elles ont pour dénominateur commun d'avoir subi un préjudice environnemental personnel.

Le préjudice environnemental est donc proposé comme critère unitaire rassemblant, et démarquant des autres groupes de migrants, l'ensemble dit des déplacés de l'environnement.

Suite à la présentation de ce critère catégoriel (§1), son statut en droit de l'UE sera examiné en vue de déterminer s'il peut être utilisé pour fonder une demande de protection (§2).

²⁰⁶ NOIRIEL (1997), *Op. Cit.*, p. 27

²⁰⁷ ATTAL-GALY (2003), *Op. Cit.*, p. 22. L'auteur explique que « [à] la différence des minorités et des groupes, la catégorie se définit de l'extérieur; il n'y a pas d'intérêt véritablement collectif, certes il est commun mais il n'y a pas de communauté. Il y a seulement des intérêts individuels qui sont parallèles, et sur certains points au moins, identiques ».

²⁰⁸ Le Professeur Barbou des Places écrit à ce propos que « La création d'une catégorie consiste à créer, artificiellement, un groupe d'actes, de personnes, de biens, qui vont être rassemblés en raison d'une caractérise commune fondamentale », BARBOU DES PLACES (2008a), *Op. Cit.*, p. 9

§ 1. Présentation du critère catégoriel du préjudice environnemental

152. La notion de préjudice environnemental (I) puis ses caractéristiques (II) seront successivement étudiées afin de cerner les contours et déterminer la validité de ce critère catégoriel pour caractériser les déplacés de l'environnement.

I. La notion de préjudice environnemental

153. La notion de préjudice environnemental suscite depuis des décennies l'intérêt de la doctrine²⁰⁹. Un flou sémantique prévaut toutefois toujours en la matière. Si elle est souvent assimilée à celle de dommage, une distinction entre dommage et préjudice environnementaux doit pourtant être établie pour cette recherche (A). Une définition du préjudice environnemental doit également en être donnée afin d'en délimiter les contours (B).

A. La distinction entre dommage et préjudice environnementaux

154. L'opportunité d'établir une distinction entre le terme dommage²¹⁰ environnemental et préjudice²¹¹ environnemental demeure controversée²¹². Les notions de dommage et préjudice

²⁰⁹ Voir notamment : FUCHS Olivier, *Le dommage écologique*, Rue d'Ulm, 2011, 62 pages; GAILLOT-MERCIER Valérie, *Le dommage écologique transfrontière*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Rennes I, 1992, 727 pages, p. 32; MARTIN Gilles, « La réparation du préjudice écologique », *Droit de l'environnement marin*, Colloque S.F.D.E., Brest, Droit et Economie de l'environnement, 1988, p. 320; MARTIN Gilles, « Réflexions sur la définition du dommage à l'environnement: le dommage écologique « pur » », in J.-Y Chérot, *Droit et Environnement, Propos pluridisciplinaires sur un droit en construction*, 1997, 141 pages, p.115-130; ARHAB Farida, *Le dommage écologique*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Tours, 1997, 832 pages; DEETJEN Pierre-Antoine, « La traduction juridique du dommage écologique : le préjudice écologique », *Revue juridique de l'environnement*, n°1, 2009, p. 39-50; BOUTONNET Mathilde, « La réparation du préjudice causé à l'environnement », *Hokkaido Journal of New Global Law and Policy*, vol. 5, 2010, p. 67-109; AGUILA Yann, « Préjudice écologique. De l'intérêt d'inscrire dans le Code Civil le principe de la réparation du préjudice écologique », *La semaine juridique*, Ed. Générale, n°17, 23 avril 2012, p. 868

²¹⁰ Selon Gérard Cornu « *le préjudice demeure le dommage subi par une personne, soit "toute atteinte subie par une personne dans son corps, dans son patrimoine ou dans ses droits extra-patrimoniaux qui ouvre à la victime un droit à réparation"* ». Il précise, en outre, que « *dans certaines analyses doctrinales, (le dommage est) le fait brut originaire de la lésion affectant la personne par opposition aux conséquences de cette lésion qui correspondraient au préjudice. Le préjudice apparaît, dans cette optique, comme la conséquence du dommage, les deux termes se rapportant à la personne* », CORNU (2005), Op. Cit.

²¹¹ Selon le dictionnaire de droit privé de Serge Braudo, « *Le préjudice est le dommage qui est causé à autrui d'une manière volontaire ou involontaire. Le préjudice peut être causé par le fait d'une personne, par le fait*

sont souvent employées comme synonymes²¹³. Néanmoins, une partie de la doctrine, les juristes de l'environnement en particulier, contestent l'équivalence des termes²¹⁴. Les juristes de l'environnement considèrent que le préjudice est subi par l'homme et le dommage par l'environnement. Le dommage environnemental serait l'atteinte matérielle causée à la nature *per se*²¹⁵ et le préjudice environnemental la lésion d'un intérêt personnel par l'intermédiaire de la nature, quel que soit l'origine du dommage (naturelle ou humaine)²¹⁶. Ainsi, « *alors que le dommage appartiendrait à l'ordre du fait, le préjudice relèverait du droit* »²¹⁷. En d'autres termes, les préjudices environnementaux visent les conséquences juridiques personnelles des dommages environnementaux. La distinction dans la qualification aurait pour intérêt de déterminer la réparation requise, restauration de l'environnement détruit dans le premier cas, indemnisation des victimes dans le second. Le préjudice environnemental apparaît donc comme une subjectivisation du dommage.

155. Étant donné que cette recherche se focalise sur les conséquences humaines des dégradations environnementales, et non sur les dégradations environnementales en soi, la distinction entre

d'un animal ou d'une chose, ou encore par la survenance d'un événement naturel. Le préjudice peut affecter la victime dans son patrimoine. Dans ce cas, il consiste soit, dans une perte, soit dans des dommages causés aux biens, soit encore dans la suppression ou la diminution de revenus. Mais le préjudice peut atteindre aussi la victime dans sa personne », <http://www.dictionnaire-juridique.com/definition/prejudice.php>

²¹² Pour une étude approfondie : CADIET Loïc, *Le préjudice d'agrément*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Poitiers, 1983, 682 pages, p.331; Voir aussi : POUPARD Myriam, « La distinction entre le dommage et le préjudice », *Revue juridique de l'Ouest*, 2005, n°2, p. 187-233

²¹³ Parmi les auteurs qui considèrent dommage et préjudice synonymes : FLOUR Jacques, AUBERT Jean-Luc et SAVAUX Eric, *Les obligations, Le fait juridique*, Tome 2, 11^e éd, A. Colin, Paris, 2005, 400 pages. Parmi les auteurs qui n'envisagent pas la distinction : TERRÉ François, SIMLER Philippe et LEQUETTE Yves, *Droit civil : les obligations*, 9^e éd, Dalloz, Paris, 2005, 1474 pages

²¹⁴ Ainsi GIROD Patrick, *La réparation du dommage écologique*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1974, 288 pages; PRIEUR Michel, *Droit et Environnement*, Dalloz, Paris, 1991, 775 pages, p. 729 et s., §931 et s.; REMOND-GOULLAUD Martine, *Du préjudice écologique, A propos du naufrage de l'Exxon- Valdez*, D. 1989, Chron., p. 259-262; NEYRET Laurent, *Atteintes au vivant et responsabilité civile*, Thèse pour le doctorat en droit, Bibliothèque de droit privé, Tome 468, LGDJ, Paris, 2006, 709 pages, p. 26; DEETJEN (2009), *Op. Cit.*, p. 39-50; GOURITIN Armelle, *Can International Environmental Law and Human Rights Fill the Gaps of EU Environmental Law ? The case of Environmental Responsibility*, Dissertation submitted with a view to obtaining the title of doctor in Law, Institute for European studies, Vrije Universiteit Brussel, 2012, 325 pages, p. 57

²¹⁵ Martin définit la notion de « dommages écologiques purs », comme les « *dommages causés à la nature sauvage sans répercussions immédiates et apparentes sur les activités humaines* », MARTIN (1995), *Op. Cit.*, p.115-130; Sur la notion de préjudice écologique « pur », voir aussi : VAN LANG Agathe, *Droit de l'environnement*, Coll. Thémis, PUF, Paris, 2007, 502 pages, p. 262 et s.

²¹⁶ Cette approche respecte aussi la conception unitaire de la catastrophe qui existe en droit de l'UE: « *La Communauté européenne n'opère pas de distinction entre les actions visant à soulager les victimes de catastrophes naturelles et causées par l'homme, y compris les conflits armés, non plus que les ONG d'intervention qu'elle finance. La catastrophe recouvre, ainsi, dans le langage de l'UE, toutes les situations d'urgence humanitaire* », article 13 du Règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire, JOL 163 du 02/07/1996 p. 1-6

²¹⁷ NEYRET (2006), *Op. Cit.*, p. 26

dommage environnemental et préjudice environnemental est retenue²¹⁸. Elle permet de mettre en avant que tout dommage environnemental ne peut être considéré comme portant atteinte à un droit et causant un préjudice environnemental, qui ouvre un potentiel droit d'admission sur le territoire de l'UE. Il est ainsi permis de constater et d'apprécier dans quelle mesure les dommages causés à l'environnement peuvent porter une atteinte grave aux personnes et dans quelles circonstances ce dommage donne lieu à un préjudice réparable.

156. Pour être considérées comme critère catégoriel, les atteintes à l'environnement doivent donc être qualifiées de préjudice environnemental, car ce sont bien les implications pour l'homme que cette recherche appréhende.
157. Une fois cette clarification terminologique effectuée, il est possible de définir le préjudice environnemental.

B. Définition du préjudice environnemental

158. Face aux formulations diversifiées du préjudice environnemental²¹⁹, une clarification conceptuelle est ressentie comme une nécessité. La définition de la notion permettra d'identifier sa capacité à se poser comme critère catégoriel. Elle est également indispensable à l'interprétation et à l'application correcte du régime de protection.

159. Le préjudice environnemental se définit comme l'atteinte portée par l'environnement aux droits subjectifs patrimoniaux ou extrapatrimoniaux des personnes.

Selon une nomenclature des préjudices réparables en cas d'atteinte à l'environnement préparée par Sciences Po Paris, « *les intérêts patrimoniaux des sujets de droit (...) correspondent tantôt à des pertes subies (dépenses en personnel, matériel, subventions, aides financières aux entreprises, dépenses de communication), tantôt à des gains manqués par la victime. [L]es préjudices extrapatrimoniaux [sont] entendus comme les atteintes à l'environnement ayant des répercussions sur les intérêts moraux des sujets de droit (incl. la*

²¹⁸ L'adjectif « environnemental » est retenu par rapport à « écologique », le second se référant uniquement aux atteintes à l'environnement alors que le premier permet d'adopter une approche plus large et d'aborder les conséquences anthropocentriques des atteintes à l'environnement.

²¹⁹ NEYRET Laurent et MARTIN Gilles, *Nomenclature des préjudices environnementaux*, avril 2012, LGDJ, 434 pages : « *Pourtant, cet état du droit ne s'est pas accompagné d'une délimitation des contours des préjudices considérés, au point d'aboutir à un traitement à géométrie variable suivant les juridictions ou les institutions concernées* ».

menace de l'outil de travail) »²²⁰. Ainsi, les droits patrimoniaux sont évaluables en argent alors que les droits extrapatrimoniaux n'ont pas de valeur pécuniaire²²¹. C'est donc le critère de la valeur économique qui fonde la distinction.

Cette *summa divisio* traditionnelle présente un intérêt pour appréhender la protection des déplacés environnementaux car elle montre que l'atteinte par l'environnement à la personne peut porter sur des prérogatives différentes reconnues aux sujets de droit. Elle permet donc d'adopter une approche large du préjudice environnemental comme critère catégoriel des déplacés environnementaux. Tant les atteintes par l'environnement au patrimoine, à la citoyenneté, aux droits de la personnalité qu'aux droits de la famille pourraient être retenues pour fonder la protection des déplacés de l'environnement.

160. Toutefois, si la notion de préjudice environnemental doit être retenue dans le cadre de cette analyse catégorielle des déplacés de l'environnement, celle-ci doit comporter certains caractères particuliers afin de l'utiliser comme critère catégoriel.

II. Les caractéristiques du préjudice environnemental

161. Tout dommage ne peut donner lieu à réparation et tout préjudice environnemental ne peut être susceptible de constituer un critère d'admission sur le territoire de l'UE. Seuls ceux qui présentent certains caractères, qu'il convient d'établir, ouvrent droit à l'admission. Dans le cadre de cette recherche, quatre spécificités sont dégagées afin d'admettre le préjudice environnemental comme critère catégoriel. Il doit d'abord répondre à une exigence d'anormalité (A). Le préjudice environnemental peut, par ailleurs, présenter des particularités quant à son étendue démesurée dans l'espace (B) et le temps (C). Enfin, le caractère potentiellement collectif du préjudice environnemental participe aussi à son originalité (D).

²²⁰ SOLVEIG-EPSTEIN Aude, « Présentation de la nomenclature des préjudices réparables en cas d'atteintes à l'environnement », *VertigO* - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 8, 2010, <http://vertigo.revues.org/10166>

²²¹ Parce que leur objet diffère, les droits patrimoniaux et extrapatrimoniaux présentent des caractéristiques différentes. Les premiers sont cessibles (et peuvent être vendus), saisissables (à la demande d'un créancier, par exemple) et transmissibles (par voie de succession). On distingue trois catégories de droits patrimoniaux : les droits personnels, les droits réels et les droits intellectuels. En revanche, les droits extrapatrimoniaux, qui sont liés à la personne et se caractérisent par leur grande diversité (ils relèvent des libertés publiques, ou de la personnalité dans ce qu'elle a de plus concret (le corps) ou de plus intime (l'honneur, la vie privée...), sont incessibles, insaisissables et intransmissibles. Sur cette distinction et sa pertinence : DREYFUSS-BENCHMAN Laurence, *La patrimonialité des droits extrapatrimoniaux*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Strasbourg III, 2002, 457 pages

A. Le caractère anormal

162. L'anormalité du préjudice environnemental est son élément le plus significatif. Elle est révélée « *soit par la gravité exceptionnelle soit par la répétition du préjudice, compte tenu des circonstances de temps, de lieu, ou de la réceptivité des victimes* »²²².

163. Le droit d'asile aussi requiert un certain niveau de persécution pour obtenir le statut de réfugié. Le demandeur doit craindre « avec raison » d'être persécuté. Ce dernier doit établir, dans une mesure raisonnable, que la vie est devenue intolérable pour lui dans son pays d'origine pour un des motifs indiqués dans la définition (à savoir sa race, sa religion, sa nationalité, son appartenance à un certain groupe social ou ses opinions politiques) ou qu'elle le serait, pour les mêmes raisons, s'il y retournerait²²³.

La condition d'anormalité existe donc déjà en droit d'asile et il paraît évident de l'appliquer pour définir le préjudice environnemental comme critère catégoriel commun aux déplacés de l'environnement.

Par surcroît, la condition d'anormalité existe aussi en droit de l'environnement de l'UE. L'adjonction du terme « mesurable » dans la définition du dommage environnemental de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale signifie bien qu'un « seuil minimal » de modification du milieu doit s'appliquer et que « *seuls les dommages importants devraient être pris en considération* »²²⁴.

164. Cependant, la gravité reste une notion subjective, qui fait l'objet de discussions quant à la détermination de son degré. L'ampleur de la perturbation environnementale et sa brutalité à travers ses conséquences pour la victime guident l'analyse de l'anormalité du dommage²²⁵.

La gravité s'exprime particulièrement en cas d'atteinte définitive et irréparable à

²²² GIROD (1974), *Op. Cit.*, p. 48

²²³ UNHCR, Guide et principes directeurs sur les procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, Genève, Décembre 2011, p. 12, §42

²²⁴ Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, entrée en vigueur le 30 avril 2007, JO L 143/56 du 30 avril 2004. Cette directive est analysée aux para. 178 et s. Voir : FUCHS Olivier, *Pour une définition communautaire de la responsabilité environnementale. Comment appliquer le principe pollueur-payeur ?*, L'Harmattan, 2003, 142 pages, p. 91

²²⁵ Magniny souligne que « *La catastrophe écologique constitue un événement plus important que le dommage écologique, sa brutalité et l'ampleur de ses conséquences l'en différencient au sein d'une échelle de gravité. (...) Cette anormalité tient à l'effet de surprise associé à la violence du phénomène, éléments auxquels il convient d'associer l'ampleur de la catastrophe. (...) La brutalité d'un événement renvoie à son caractère inattendu, violent, naturel ou sauvage, en termes vulgaires. Ces éléments s'organisent autour des notions de surprise et de violence* », MAGNINY (1999), *Op. Cit.*, p. 226-227

l'environnement du fait, par exemple, de la disparition d'une ressource. Il y a alors irréversibilité du processus, comme c'est le cas pour la désertification croissante dans la région du Sahel, la montée du niveau des mers ou la fonte de la calotte glaciaire des pôles Nord et Sud.

On pourrait considérer que le seuil de nuisance serait celui « *au-delà duquel la détérioration de l'environnement devient inacceptable* »²²⁶, mais ceci demeure encore subjectif.

Dès lors, la fixation de seuils quantitatifs semble nécessaire afin de traduire avec un critère fiable et opérationnel la gravité de la dégradation environnementale. Véronique Magniny souligne que différentes méthodes d'évaluation sont utilisées : « *Les compagnies d'assurance, les organisations de secours, et la littérature en général évoquent différents critères, dont le coût en vies humaines*²²⁷ *et le coût financier sont les plus usités* »²²⁸.

165. Le seuil de destruction de l'environnement ouvrant droit à admission pourrait se baser sur la combinaison de deux éléments objectivement observables et appréciables en tout lieu et en toute circonstance : « *l'état de l'environnement, associé à l'impact de son bouleversement sur la population du lieu sinistré* », qui s'évalue par ses chances de survie et l'aspect contraint du déplacement²²⁹. Ce double critère « *permet une unité juridique d'appréciation et de traitement des diverses situations qualifiées de catastrophe écologique* »²³⁰. En d'autres termes, il permettrait de traiter chaque situation de déplacement environnemental en toute objectivité.

B. Le caractère diffus dans l'espace

166. L'unité entre le lieu où le dommage se constitue et le lieu où ses effets se réalisent, traditionnellement requise pour la constatation d'un préjudice, est difficile à mettre en

²²⁶ CABALLERO Francis, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, LGDJ, Paris, 1981, 361 pages, p. 71

²²⁷ Elles se réfèrent au nombre de vies humaines détruites auquel s'ajoute, le cas échéant, le nombre de personnes affectées mais non tuées. Pour la Croix-Rouge, le coût humain constitue l'élément essentiel de la catastrophe. Cette dernière a, sur ce fondement, établi une typologie des accidents, désastres et catastrophes : un accident entraîne la mort ou la mise en grave danger de mort de 1000 personnes; un désastre entraîne la mort ou la mise en grave danger de mort de 1000 à 1000000 de personnes; une catastrophe entraîne la mort ou la mise en grave danger de mort de plus d'un million de personnes. Cf Swedish Red Cross, "Prevention better than cure", Report on human and environmental disasters in the Third World, Stockholm, 1984, 187 pages, p. 50

²²⁸ MAGNINY (1999), *Op. Cit.*, p. 220

²²⁹ *Ibid.*, p. 223-225

²³⁰ *Ibid.*, p. 225. L'auteur précise que « *La qualification de catastrophe peut n'intervenir qu'avec retard dans les cas de catastrophes lentes ou progressives, leur point de réalisation n'étant pas aussi net qu'en matière de catastrophe ponctuelle ou instantanée. Bien que ses contours demeurent, pour un temps, plus diffus, advient, cependant, un moment où la catastrophe existe indéniablement* »

évidence dans le cas d'un préjudice environnemental. Si elle est possible dans le cas du dommage local dont les effets sont géographiquement limités, le plus souvent le périmètre de propagation est international, autrement dit transfrontière, voire planétaire²³¹. En ce sens, les exemples ne manquent pas : ainsi du tsunami qui a frappé l'Asie du Sud-Est en 2004, du nuage radioactif de Tchernobyl ou de la désertification croissante dans le Sahel.

167. Cette composante complexifie l'identification du préjudice environnemental, mais ne grève pas la possibilité d'offrir une protection aux personnes qui en sont victimes. La protection de personnes en provenance « d'une zone géographique déterminée », pouvant couvrir plusieurs pays tiers, est déjà possible au titre de l'article 2.d de la directive 2001/55/CE relative à la protection temporaire en cas d'afflux massif. Le caractère diffus du préjudice environnemental n'est donc pas un obstacle à la protection des personnes touchées, mais il participe à son originalité.

C. Le caractère pluriel dans le temps

168. Le préjudice environnemental est pluriel, susceptible d'autant de manifestations qu'il existe d'éléments, de relations et de processus dans le milieu naturel²³². Il peut varier dans la fréquence (en étant ponctuel ou chronique) et dans la durée (en étant soit instantané, continu ou graduel). Sa spécificité temporelle se décline de trois façons.
169. Premièrement, les conséquences du dommage environnemental peuvent parfois être différées dans le temps, en raison d'une distance temporelle entre le fait générateur et la révélation du dommage. C'est par exemple le cas lors d'explosion de centrales nucléaires. Il y a donc ici une originalité par rapport au dommage tel qu'il est traditionnellement conçu en droit civil, à savoir un « *préjudice apparaissant immédiatement après le fait générateur (...) certain, actuel et direct et ne pas avoir été déjà réparé* »²³³. Cependant, la prise en compte de situations futures de vulnérabilité ne devrait pas poser de difficulté. Le droit d'asile reconnaît en effet d'ores et déjà la possibilité de reconnaître le statut de réfugié aux personnes « craignant avec raison » d'être persécutées, selon l'article 1 de la Convention de Genève, transposée en droit de l'UE par la directive 2004/83/CE. La crainte d'être persécuté n'est

²³¹ GAILLOT-MERCIER (1992), *Op. Cit.*

²³² MAGNIN (1999), *Op. Cit.*, p. 209

²³³ *Ibid.* p. 193

donc pas réservée aux personnes qui l'ont déjà été, mais peut être également le fait de celles qui veulent éviter de se trouver dans une situation de persécution²³⁴. Une approche similaire pourrait être adoptée pour les déplacés de l'environnement, du moment que la crainte d'être victime d'un préjudice environnemental présente un caractère subjectif (qu'il existe une crainte dans l'esprit du demandeur) et objectif (que cette crainte puisse être évaluée selon des critères objectifs, comme par exemple les conditions environnementales générales dans le pays ou la situation professionnelle de la personne, notamment si elle tire son revenu du milieu naturel).

170. Deuxièmement, la particularité temporelle des préjudices environnementaux tient aussi de la qualité des victimes qu'ils peuvent affecter. Leur portée peut, en effet, dépasser une génération et toucher les générations futures.
171. Troisièmement, les préjudices environnementaux peuvent être irréversibles, autrement dit qu'on ne peut pas revenir en arrière. Tel est le cas, par exemple, pour la submersion d'îles par la montée du niveau des océans. De telles situations appellent des réponses juridiques spécifiques, puisque la protection ne peut pas être envisagée de façon temporaire et que des questions en termes d'apatridie sont susceptibles de se poser²³⁵.

D. Le caractère collectif

172. Par nature, les catastrophes naturelles sont collectives. Elles se traduisent par des dommages diffus, voire en masse, qui sont susceptibles d'affecter à l'identique un nombre indéterminé de personnes. La nature collective des intérêts touchés est une autre spécialité du préjudice environnemental par rapport au dommage traditionnel et à la conception individualiste des intérêts concernés qui le caractérise²³⁶.

La détermination de la « *quote-part de préjudice* »²³⁷ subi par la victime de la dégradation environnementale n'est donc pas toujours aisée. Il peut en résulter des problèmes pratiques d'identification pour offrir une protection à une victime d'un préjudice environnemental

²³⁴ UNHCR (2011), *Op. Cit.*, p. 13, §45

²³⁵ La littérature sur le cas particulier des États insulaires est abondante. Voir notamment : RAIMANA-LALLEMANT (2009), *Op. Cit.*, p. 77-93; McADAM Jane, "Disappearing States, Statelessness and the Boundaries of International Law", University of New South Wales Law Research Paper, 2010, n°2, 23 pages

²³⁶ MAGNIN (1999), *Op. Cit.*, p. 204

²³⁷ Expression utilisée par JADOT Benoît, « La reconnaissance des intérêts écologiques en droit interne », *Droit et intérêt*, volume 3, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1990, p. 185-220, p. 217

touchant confusément un grand nombre de personnes.

- 173.** Ceci ne devrait toutefois pas poser de difficultés majeures en droit de l'UE, puisqu'une procédure de « détermination collective » d'un statut protecteur existe déjà avec la directive 2001/55/CE sur la protection temporaire²³⁸.
- 174.** Ce sont donc la gravité, l'étendue démesurée dans l'espace et dans le temps et la nature des intérêts qu'ils affectent, qui rendent les préjudices environnementaux spécifiques à plusieurs points de vue. Ces caractères permettent d'évaluer si une atteinte à l'environnement entraînant des déplacements humains constitue un préjudice environnemental. Malgré leur originalité, ces caractères ne devraient pas poser d'obstacle à la création d'une protection pour les déplacés de l'environnement en droit de l'UE, puisqu'ils sont déjà pris en compte par le droit d'asile.
- 175.** Après avoir défini le préjudice environnemental, l'étude de la validité de ce critère pour élaborer une nouvelle catégorie de personnes à protéger en droit de l'UE amène à présent à évaluer son acceptation actuelle en droit de l'UE.

§2. Statut du critère catégoriel du préjudice environnemental en droit de l'UE

- 176.** La question est ici de savoir si la notion de préjudice environnemental connaît d'ores et déjà une traduction juridique en droit de l'UE et dans quelles mesures.
- Il est pour cela fait recours au droit de l'UE de l'environnement²³⁹. Cette branche du droit a développé de nombreux éléments intéressants pour appréhender la problématique des déplacements environnementaux, mais qui sont en l'état actuel, insuffisants pour établir une protection des déplacés de l'environnement sur la base du critère du préjudice environnemental. Cependant, il existe un mouvement en droit de l'UE de l'environnement qui pourrait, à terme, permettre une telle protection. La lacune majeure à ce jour est l'absence de

²³⁸ Voir *infra* aux para. 711 et s.

²³⁹ On rappelle que le droit de l'environnement a « pour objet de supprimer ou de limiter l'impact des activités humaines sur les éléments ou les milieux naturels », DESPAX Michel, *Droit de l'environnement*, Litec, Paris, 1980, 879 pages, p. IX

reconnaissance du préjudice environnemental subjectif (I).

Cette lacune pourrait toutefois être en partie comblée par l'adhésion future de l'UE à la CEDH, étant donné que la Cour de Strasbourg reconnaît déjà le préjudice environnemental subjectif indirect (II).

I. Le mouvement enclenché en droit de l'UE de l'environnement avec la création d'un mécanisme de responsabilité environnementale

- 177.** La politique de l'UE de protection de l'environnement, régie par les articles 191 à 193 du TFUE, vise « *un niveau élevé de protection* » et est fondée sur une approche intégrée et préventive²⁴⁰. Ses trois principaux axes concernent : la lutte contre les pollutions de l'eau et de l'air, la prévention des risques majeurs et la protection de la nature et de la biodiversité. La protection de l'environnement au niveau de l'UE s'est notamment traduite par la création d'un système de responsabilité environnementale.

Ce faisant, le droit de l'UE de l'environnement fournit plusieurs concepts et éléments qui ont un intérêt pour aborder la question du développement d'une protection pour les déplacés de l'environnement.

La réparation du dommage environnemental pur est consacrée par la responsabilité environnementale en droit de l'UE (A). De plus, le droit de l'UE de l'environnement a établi un certain nombre de seuils et critères pour évaluer les dommages environnementaux (B) et reconnaît des principes clés comme le principe de prévention et du pollueur-payeur (C). Tous ces éléments sont une source d'inspiration pour le développement d'une catégorie de déplacé de l'environnement basée sur le critère du préjudice environnemental.

A. L'instauration d'un régime de réparation du dommage environnemental pur

- 178.** C'est la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 relative à la responsabilité environnementale (DRE) qui, à la suite d'un long processus législatif²⁴¹, a

²⁴⁰ L'article 11 du TFUE mentionne explicitement l'obligation d'intégrer la protection environnementale dans toutes les politiques sectorielles de l'Union. Quant à l'article 191-2 du TFUE, il précise que la politique de l'UE dans le domaine de l'environnement est notamment fondée sur les principes de précaution et d'action préventive.

²⁴¹ Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, entrée en vigueur le 30 avril 2007, JO L 143/56 du 30 avril 2004. Cette directive est la finalisation d'un projet

instauré un régime spécifique de réparation du dommage environnemental pur. Elle définit les dommages causés à l'environnement, les types de responsabilités sur la base du principe pollueur-payeur et des moyens de réparation en nature adaptés qui garantissent la restauration du milieu détérioré.

179. Cette directive est un progrès car elle est le premier instrument juridique à consacrer la spécificité du dommage environnemental pur et à instaurer un régime afférent de responsabilité, reposant sur l'exploitant²⁴². Elle admet ainsi le caractère collectif des atteintes à l'environnement conjugué à l'absence d'atteinte à la situation particulière d'une victime²⁴³. Le régime instauré présente un caractère complémentaire des régimes existants de responsabilité civile, ceux-ci étant inaptes à réparer le dommage environnemental pur, puisqu'ils ne savent appréhender qu'un dommage certain, personnel et direct²⁴⁴. Il ne saurait toutefois s'y substituer²⁴⁵.

remontant à 1993, avec la publication du Livre Vert sur la réparation des dommages causés à l'environnement dont l'objectif est de définir les dommages à l'environnement, les types de responsabilités ainsi que les moyens à mettre en oeuvre pour les assumer. Ce Livre Vert a été suivi, en 2000, par le Livre Blanc sur la Responsabilité Environnementale qui définit la structure éventuelle d'un système communautaire de responsabilité environnementale en examinant les différentes solutions envisageables. Ce long processus communautaire a abouti à l'adoption de la DRE. Les États membres avaient jusqu'au 30 avril 2007 pour transposer cette directive en droit national.

²⁴² L'exploitant reçoit une définition large puisque l'article 2 le définit comme « toute personne physique ou morale, privée ou publique, qui exerce ou contrôle une activité professionnelle ou, lorsque la législation nationale le prévoit, qui a reçu par délégation un pouvoir économique important sur le fonctionnement technique, y compris le titulaire d'un permis ou d'une autorisation pour une telle activité, ou la personne faisant enregistrer ou notifiant une telle activité ». Comme l'a clarifié Marcel Sousse, cette définition repose « sur le critère de l'influence que peut exercer une personne sur l'activité dont elle a la charge, (...) et permet de qualifier d'exploitant toute entité qui exploite de facto une activité »; SOUSSE Marcel, « De la responsabilité environnementale », *Environnement*, n° 11, Novembre 2008, étude 12, p. 9-16, spéc. Pt 17

²⁴³ Christophe Quézel-Ambrunaz, maître de conférences à l'université de Grenoble, explique que « L'édiction d'un régime consacré à la responsabilité environnementale a été rendue inévitable par quatre phénomènes corrélés : le transfert de l'État aux acteurs économiques de la responsabilité environnementale, la menace de plus en plus lourde que l'activité humaine fait planer sur l'environnement, la transformation du discours sur la protection de l'environnement en discours sur la santé publique, et la prise de conscience que les atteintes à l'environnement doivent être réparées »; QUÉZEL-AMBRUNAZ Christophe, « L'exemple d'un modèle de responsabilité hybride : la responsabilité environnementale », *Responsabilité civile et assurances*, n° 2, Février 2012, dossier 12, pt 2, http://www.lexisnexis.fr/droit-document/article/responsabilite-civile-assurances/02-2012/012_PS_RCA_RCA1202ED00012.htm (accédé le 15 novembre 2012)

²⁴⁴ Le considérant 13 de la directive stipule que « Toutes les formes de dommages environnementaux ne peuvent être réparés dans le cadre d'un régime de responsabilité. Pour que ce dernier fonctionne, il faut un ou plusieurs pollueurs identifiables, le dommage devrait être concret et quantifiable, et un lien de causalité devrait être établi entre le dommage et le ou les pollueurs identifiés. La responsabilité ne constitue pas de ce fait un instrument approprié face à la pollution à caractère étendu et diffus, pour laquelle il est impossible d'établir un lien entre les incidences environnementales négatives et l'acte ou l'omission de certains acteurs individuels ». Pour un examen développé de ces caractères, voir la thèse de Laurent Neyret (2006), *Op. Cit.*

²⁴⁵ Voir à ce propos l'arrêt de la CJUE du 9 mars 2010, *Raffinerie Méditerranée (ERG) c. Ministero dello Sviluppo economico et autres*, C-378/08, C-379/08 et C-380/08, qui précise que « lorsque, dans une situation de pollution environnementale, les conditions d'application ratione temporis et/ou ratione materiae de la directive 2004/35 ne sont pas remplies, une telle situation relèvera alors du droit national ». La Cour articule ainsi la jurisprudence de droit commun sur le préjudice écologique et l'application de la directive 2004/35/CE en indiquant que chaque régime est d'application exclusive.

180. Ce régime de réparation présente aussi un caractère d'originalité²⁴⁶. Cette originalité se manifeste au niveau de son étendue, puisque la réparation est basée sur le principe pollueur-payeur, qui contient une double obligation de prévention et de réparation comprenant « *la menace imminente de dommage* »²⁴⁷. Elle s'exprime aussi dans son contenu, la réparation accordée étant une réparation en nature, toute réparation pécuniaire étant exclue²⁴⁸. Enfin, l'originalité est notable dans le choix de l'autorité garante de sa mise en œuvre, à savoir en premier lieu l'autorité administrative et non le juge.

181. La DRE a aussi le mérite de poser une définition du dommage environnemental. Selon l'article 2, un dommage environnemental est une « *modification négative mesurable d'une ressource naturelle ou une détérioration mesurable d'un service lié à des ressources naturelles, qui peut survenir de manière directe ou indirecte* ». Sont entendus par ressources naturelles, « *les espèces et habitats naturels protégés, les eaux et les sols* ».

Il ressort de cette définition que le champ d'application de la responsabilité environnementale est restreint. Seuls certains dommages environnementaux purs, présentant un caractère de gravité et résultant principalement d'un accident industriel, sont pris en compte. Seules quatre dimensions de la nature sont concernées²⁴⁹ : les sols dont la contamination crée un risque d'atteinte grave à la santé humaine, les eaux, les espèces et habitats protégés, et les services écologiques, c'est-à-dire les fonctions assurées par les précédents éléments²⁵⁰.

²⁴⁶ Pour une présentation détaillée de l'originalité du mécanisme instauré par la directive : SOUSSE (2008), *Op. Cit.*, spéc. Pt 28 et s.

²⁴⁷ La « menace imminente de dommage » est définie comme « *une probabilité suffisante de survenance d'un dommage environnemental dans un avenir proche* » (article 2.9 de la directive).

²⁴⁸ Selon l'annexe II de la directive, trois formes de réparation sont prévues: la réparation primaire en nature qui vise le retour au *statu quo ante* des ressources naturelles atteintes, la réparation complémentaire (utilisée à défaut de la première) qui vise à recréer, sur un autre site, les ressources naturelles ou les services écologiques irrémédiablement détruits, et une réparation compensatoire pour compenser les pertes intermédiaires de ressources naturelles ou de services mais qui ne peut être pécuniaire. Sur ce sujet: QUÉZEL-AMBRUNAZ (2012), *Op. Cit.*, pt 8; Voir aussi BAS Adeline et GAUBERT Hélène, « La directive « Responsabilité environnementale » et ses méthodes d'équivalence », Coll. « Études et documents », Service de l'Économie, de l'Évaluation et de l'Intégration du Développement Durable du Commissariat Général au Développement Durable, avril 2010, n°19

²⁴⁹ A contrario, la contamination de l'air et les dommages aux sols ne créant pas de risques d'atteinte graves à la santé humaine ainsi que les dommages à l'état des eaux, aux espèces et habitats protégés, aux services écologiques ne présentant pas un caractère de gravité en sont exclus. Cf BARY Marion, « Droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé et responsabilités », in *Changements environnementaux globaux et droits de l'homme*, COUNIL Christel et COLARD-FABREGOULE Catherine (dir.), Bruylant, Bruxelles, 2012, 648 pages, p. 265-281, p. 277

²⁵⁰ Cette notion, qui dénote une approche utilitariste et anthropocentrique de l'environnement, comprend « *les fonctions assurées par une ressource naturelle au bénéfice d'une autre ressource naturelle ou du public* » (article 1.13). On recense quatre grandes catégories de services: de production (alimentation, ressources génétiques, etc.); de régulation (régulation de l'érosion, des maladies, etc.); de support (cycle de l'eau, formation des sols, etc.); culturels (récréation et écotourisme, valeur esthétique, etc.). Ils se distinguent des fonctions écologiques qui sont des processus biologiques de fonctionnement et de maintien des écosystèmes. Sur cette notion : FEVRE Mélodie, « Services écologiques et compensation environnementale : perspectives

182. La directive ne vise donc que l'atteinte à une liste restrictive de choses non appropriées et exclut expressément les préjudices personnels causés via l'environnement, qui relèvent d'autres régimes de responsabilité. La directive est en effet très nette sur ce point : elle « *ne s'applique pas aux dommages corporels, aux dommages aux biens privés, ni aux pertes économiques* » (considérant 14).

Dans les quelques rares affaires portées devant la CJUE ayant trait à la directive 2004/35/CE, la question de son champ d'application n'a été abordée que sous l'angle de sa portée *ratione temporis* pour des pollutions antérieures à la date posée pour la transposition de cette directive et continuant après cette date²⁵¹.

Ainsi, la notion de préjudice environnemental subjectif est inexistante en droit de l'UE²⁵², ce qui ne permet pas, *de lege data*, de l'utiliser pour fonder une nouvelle catégorie pour les déplacés de l'environnement.

et limites d'une nouvelle synergie dans le champ du droit », *Kluwer – Aménagement-Environnement*, 2012, n°3, 96 pages, p. 71-80; DOUSSAN Isabelle, « Les services écologiques: un nouveau concept pour le droit de l'environnement », in C. Cans (dir.) *La responsabilité environnementale : prévention, imputation, réparation*, Dalloz, Paris, 2009, 419 pages, p. 125-142; BONNIN Marie, « L'émergence des services environnementaux dans le droit international de l'environnement : une terminologie confuse », *Vertigo* - la revue électronique en sciences de l'environnement, Vol 12, n°3, décembre 2012, <http://vertigo.revues.org/12889> (consulté le 16 janvier 2013)

²⁵¹ Voir notamment CJUE, arrêt du 9 mars 2010, *Raffinerie Méditerranée (ERG) c. Ministero dello Sviluppo economico et autres*, C-378/08, C-379/08 et C-380/08. Ces affaires ont également porté sur l'interprétation du principe pollueur-payeur et sur l'exigence du lien de causalité entre les activités industrielles générant une pollution diffuse. La Cour a jugé que les exploitants qui ont des installations à proximité d'une zone polluée peuvent être présumés responsables de cette pollution, du fait de cette proximité. Voir également l'arrêt de la CJCE dans l'Affaire Erika, du 24 juin 2008, *Commune de Mesquer c. Total France SA, Total International Ltd*, C-188/07, Rec. 2008, p. I-4501 qui indiquait que le producteur du produit générateur peut être amené à supporter le coût de l'élimination des déchets.

²⁵² Le préjudice environnemental causé à l'homme apparaît revanche en trame de fond d'un autre instrument réglementaire de l'UE qui intègre la protection de l'environnement dans un autre système de responsabilité, à savoir la responsabilité pénale. L'UE s'est en effet dotée en 2008 d'une directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, dont l'objectif est l'adoption de définitions communes d'infractions et de sanctions pénales. Ce mécanisme de responsabilité ne concerne pas la réparation des atteintes à l'environnement mais la sanction des comportements dangereux pour l'environnement, par des sanctions pénales « *effectives, proportionnées et dissuasives* » (article 5 de la directive). Cette seconde directive, si elle confirme la mobilisation de l'UE pour répondre à l'objectif de garantir un niveau élevé de protection de l'environnement, est de moindre importance pour les déplacés de l'environnement puisqu'elle se concentre sur l'obligation pour les États membres de sanctionner pénalement certains comportements qui constituent des atteintes graves à l'environnement. Directive 2008/99/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, JOUE L 328/28 du 6 déc. 2008. Cette directive a posé la question du fondement et de l'instrument juridique à adopter, à savoir la procédure communautaire du premier pilier ou la procédure intergouvernementale du troisième pilier. Cette controverse a été tranchée en faveur de la Commission par la CJCE le 13 septembre 2005 (CJCE, 13 septembre 2005, C-176/03, Comm. CE c. Cons. UE, Rec. 2005, p. I-7879). Comme rapporté par Véronique Jaworski : « *Pour justifier le fondement juridique choisi, la Cour s'appuie sur des éléments objectifs tels que le contenu de l'acte et sa finalité. Elle relève que la décision-cadre a pour objet principal la protection de l'environnement qui est une compétence essentielle de la Communauté, l'harmonisation des sanctions pénales étant accessoire* ». Ce faisant, « *cet arrêt paraît novateur, car jusqu'à présent une compétence pénale directe n'avait jamais été reconnue au législateur communautaire* »; JAWORSKI Véronique, « L'Union européenne et la protection pénale de l'environnement : la directive du 19 novembre 2008 », *Environnement*, n° 4, Avril 2009, comm. 49, p. 23-25

B. La définition de seuils et critères d'évaluation du dommage environnemental

- 183.** La directive 2004/35/CE relative à la responsabilité environnementale établit un nombre important de seuils et de critères pour apprécier la gravité d'un dommage environnemental pur. Ces derniers pourraient fournir une base pour établir des critères d'évaluation du préjudice environnemental personnel dans l'optique de créer une nouvelle catégorie juridique pour les déplacés de l'environnement en droit de l'UE.
- 184.** L'annexe I de la directive fournit une liste non exhaustive de critères mesurables pour définir les atteintes significatives à l'état initial, parmi lesquels on trouve : le nombre d'individus, leur densité ou la surface couverte, mais aussi le rôle des individus ou de la zone concernés par rapport à la conservation générale de l'espèce ou de l'habitat; la rareté de l'espèce ou de l'habitat, la capacité de multiplication de l'espèce, sa viabilité ou la capacité de régénération naturelle de l'habitat; la capacité de l'espèce ou de l'habitat à se rétablir en un temps limité après la survenance d'un dommage.
- 185.** L'annexe I indique que les dommages peuvent ne pas être qualifiés de significatifs lorsque les variations négatives sont inférieures aux fluctuations naturelles considérées comme normales pour l'espèce ou l'habitat concernés, sont dues à des causes naturelles ou résultent des interventions liées à la gestion normale des sites telles que définies dans les cahiers d'habitat et les documents d'objectifs, ou pratiquées antérieurement par les propriétaires ou exploitants. Enfin, ne doivent pas être considérés comme significatifs les dommages causés aux espèces ou aux habitats, pour lesquels il est établi que les espèces ou les habitats se rétabliront en un temps limité et sans intervention soit à l'état initial soit à un état conduisant du fait de la seule dynamique de l'espèce ou de l'habitat à un état jugé équivalent ou supérieur à l'état initial.
- 186.** L'annexe I de la directive précise également que l'importance du dommage « *doit être évaluée par rapport à l'état de conservation à l'époque où le dommage a été occasionné, aux services rendus par les agréments qu'ils procurent et à leur capacité de régénération naturelle* ».
- L'appréciation de l'état « favorable » de conservation repose sur plusieurs critères définis à l'article 2.4 de la directive, à savoir que : son aire de répartition naturelle et les zones couvertes à l'intérieur de cette aire sont stables ou en augmentation; la structure et les

fonctions spécifiques nécessaires à son maintien à long terme existent et sont susceptibles de continuer à exister dans un avenir prévisible; et que l'état de conservation des espèces typiques qu'il abrite est favorable.

De même, l'état de conservation d'une espèce sera considérée comme « favorable » lorsque: les données relatives à la dynamique des populations de cette espèce indiquent qu'elle se maintient à long terme comme élément viable de son habitat naturel; l'aire de répartition naturelle de cette espèce n'est ni en train de diminuer, ni susceptible de diminuer dans un avenir prévisible; il existe un habitat suffisamment grand pour maintenir à long terme les populations de cette espèce qu'il abrite²⁵³.

- 187.** La DRE fournit donc de nombreux critères qui pourront être employés pour apprécier le préjudice environnemental. L'utilisation de critères communs est d'ailleurs recommandable pour favoriser une application uniforme du droit de l'UE.

C. La mise en avant de principes clés du droit de l'environnement

- 188.** La DRE repose sur deux principes fondamentaux du droit de l'environnement : le principe de prévention et celui du pollueur-payeur²⁵⁴.
- 189.** En matière de prévention, la DRE prévoit que, lorsqu'un dommage environnemental est imminent mais non encore réalisé, l'exploitant doit prendre toutes les mesures préventives nécessaires (article 5)²⁵⁵. Le cas échéant ou en cas de persistance de la menace, l'autorité compétente peut obliger l'exploitant à prendre les mesures préventives nécessaires, lui donner des instructions quant aux mesures à prendre ou se substituer à lui pour prendre lesdites mesures²⁵⁶.
- 190.** Par ailleurs, la directive prévoit, conformément au principe du pollueur-payeur inscrit à

²⁵³ SOUSSE (2008), *Op. Cit.*, spéc. pts 9 et 10

²⁵⁴ Sur l'intégration de ces principes en droit communautaire : SADELEER Nicolas de, *Essai sur la genèse des principes du droit de l'environnement : l'exemple du droit communautaire*, La Documentation Française, 1996, 309 pages

²⁵⁵ La directive définit « mesures préventives » ou « mesures de prévention » comme « toute mesure prise en réponse à un événement, un acte ou une omission qui a créé une menace imminente de dommage environnemental, afin de prévenir ou de limiter au maximum ce dommage » (article 2.10)

²⁵⁶ La notion de prévention est à détacher de celle de précaution. La première renvoie à un risque avéré, tandis que la seconde s'emploie face à un risque suspecté pour lequel règne une incertitude scientifique.

l'article 191.2 du TFUE²⁵⁷, que l'exploitant à l'origine du dommage environnemental supportera le coût lié à l'évaluation du dommage, à sa prévention et sa restauration²⁵⁸.

191. La mise en avant et la clarification des deux principes, de prévention et du pollueur-payeur, dans le régime de réparation des dommages environnementaux purs est intéressante dans le cadre d'une réflexion sur la construction d'une protection pour les déplacés de l'environnement en droit de l'UE basée sur le critère du préjudice environnemental. En effet, elle permet d'avoir une idée de la fonction qu'ils pourraient exercer et de l'application qui pourrait en être faite dans le cadre d'une protection pour les déplacés environnementaux. De surcroît, l'ancrage dans le traité de ces deux principes à l'article 191.2 du TFUE indique qu'ils ont vocation à s'appliquer à toute politique touchant aux questions environnementales. En exigeant que les atteintes à l'environnement soient prévenues et que leurs effets en soient limités, le principe de prévention joue un rôle crucial pour limiter les déplacements environnementaux. Intégrer la dimension préventive dans le régime juridique des déplacés de l'environnement paraît incontournable.

Quant au principe pollueur-payeur, il présente un intérêt pour les déplacements environnementaux au stade curatif en matière d'admission. L'utilisation de ce principe repositionnerait le débat sur la protection sur la question de la responsabilité des dégradations environnementales et du changement climatique, et renverrait par la même aux notions d'équité et de « justice climatique »²⁵⁹. Il s'agirait de reconnaître les responsabilités politiques et juridiques des États pollueurs dans la dégradation de l'environnement et les déplacements

²⁵⁷ Sur ce principe voir la thèse de Elzéar de Sabran-Pontevès, *Les transcriptions juridiques du principe pollueur-payeur*, Thèse pour le doctorat en droit, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2007, 441 pages

²⁵⁸ La directive précise que les « coûts » recouvrent « *les coûts justifiés par la nécessité d'assurer une mise en oeuvre correcte et effective de la présente directive, y compris le coût de l'évaluation des dommages environnementaux, de la menace imminente de tels dommages, les options en matière d'action, ainsi que les frais administratifs, judiciaires et d'exécution, les coûts de collecte des données et les autres frais généraux, et les coûts de la surveillance et du suivi* » (article 2.16)

²⁵⁹ Les questions éthiques ne sont pas nouvelles dans les débats sur le changement climatique. L'article 3 de la CCNUCC s'y réfère d'ailleurs. Ce dernier stipule qu'il incombe aux parties de préserver le système climatique « *sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives* », qu'il appartient aux pays développés « *d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes* » et qu'il convient de tenir pleinement compte des besoins des pays en développement, notamment « *de ceux qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques* » et de ceux auxquels « *la Convention imposerait une charge disproportionnée ou anormale* ». Les responsabilités demeurent cependant relatives en l'absence d'une définition de l'équité dans la CCNUCC, lacune problématique faisant que l'article 3 est inadéquat pour répondre aux violations de droits humains sur cette base. Sur cet article, voir : RAJAMANI Lavanya, *Differential Treatment in International Environmental Law*, Oxford University Press, 2006, 302 pages, p. 137 et 196-197. Sur la notion de justice environnementale : TORRE-SCHAUB Marta, « Quelques apports à la notion de justice environnementale », in *Changements environnementaux globaux et droits de l'homme*, CURNIL Christel et COLARD-FABREGOULE Catherine (dir.), Bruylant, Bruxelles, 2012, 648 pages, p. 69-87, p. 69

de population qui en découlent, le corollaire étant les demandes de réparation pouvant être formulées sur la base de cette responsabilité²⁶⁰. S'appuyant sur ce principe, l'État de Tuvalu avait lancé en 2007 une demande ouverte de réparation aux pollueurs majeurs de la planète, ce pays insulaire étant sévèrement affecté par le changement climatique²⁶¹. Le droit à une migration anticipée a également été proposé sur la base du principe pollueur-payeur²⁶². Selon ses défenseurs, les États auraient une obligation d'accueil proportionnelle à leur quota d'émissions de gaz à effet de serre²⁶³. Un tel recours a été porté devant la Commission Inter-Américaine des Droits de l'Homme par la communauté Inuit en 2005²⁶⁴. Dans une longue pétition la communauté Inuit soutient que « *les effets du réchauffement climatique constituent*

²⁶⁰ S'inscrire dans une démarche de justice historique suppose des devoirs de justice corrective ou rectificative. Cette approche est séduisante et semble équitable mais elle peut cependant conduire à ne pas s'adresser aux acteurs les mieux placés pour répondre aux problèmes des déplacés environnementaux. De plus, les arguments avancés dans cette démarche s'appuie sur une conception préalable de la justice, qui peut ne pas correspondre aux valeurs de toutes les sociétés. Enfin, des difficultés en matière de responsabilité collective, d'identification des niveaux de responsabilités et de justice intergénérationnelle se posent. Pour une analyse de la pertinence des théories de justice globale : BELL R. DEREK, "Environmental Refugees : What Rights ? Which Duties ?", *Res publica*, n°10, 2004, p. 135-152

²⁶¹ Press release, Afelle Pita, Ambassador, Permanent Mission of Tuvalu to the United Nations, *Tuvalu Calls for Climate Change Polluters to Pay*, 29 September 2007, http://www.tuvaluislands.com/un/2007/un_2007-09-29.html; Sur l'utilisation de ce principe comme base de revendications en matière de compensation pour les dommages causés par des dégradations environnementales et le changement climatique voir : ICHRP (2009), *Op. Cit.*, p. 56

²⁶² BYRAVAN Sujetha and and CHELLA RAJAN Sudhir, "Providing New Homes for Climate Change Exiles", *Climate Policy*, vol 6, 2006, p. 247-252. Cette proposition se base sur les articles 1 et 4.8 de la CCNUCC. Le Professeur McAdam critique la proposition parce qu'elle ne prend pas en compte la dimension humaine des déplacements; McADAM (2009), *Op. Cit.*

²⁶³ Par exemple, les États-Unis accueilleraient au moins 866000 personnes par an et l'Italie 8600. L'UE devrait prendre en charge plus de 630000 personnes dans le pire scénario exposé par les auteurs de la proposition. A l'appui de ces données, on peut faire état de considérations morales qui appuient la prise en compte des déplacés de l'environnement selon une démarche éthique. Le concept de « justice climatique » pose la question de la responsabilité différemment si l'on prend en compte le fait que les aléas climatiques sont provoqués par l'activité humaine et économique de l'ensemble de la communauté internationale, et plus spécialement des pays développés. Un autre moyen discursif est le recours au concept de « bien public mondial ». Celui-ci peut servir comme mode d'analyse et cadre théorique pour agir sur la question des déplacements climatiques, en partant du postulat que le climat est un bien public mondial. Ces notions pourraient aider à penser de nouvelles solidarités et permettre de fixer des objectifs et de se doter des moyens d'action nécessaires pour les atteindre, en délimitant le champ d'intervention des acteurs impliqués et en définissant des besoins essentiels : « *Repositionner le questionnement du statut du réfugié écologique par rapport à la construction de la responsabilité internationale permet de dépasser l'approche strictement « sécuritaire » ou uniquement « humanitaire » pour en quelque sorte « juridiciser » le débat. Comme l'écrit Monique Chemilleier Gendreau, « la relation principale du point de vue du droit est la relation de responsabilité ». Le repositionnement au cœur de l'évolution du droit international, de l'identification des obligations des États et plus largement des conditions de l'engagement de la communauté internationale dans la protection globale de l'environnement constitue l'un des objectifs de notre démarche »*, MICHELOT (2006), *Op. Cit.*, p. 429

²⁶⁴ Petition to the Inter American Commission on Human Rights Seeking Relief from Violations resulting from Global Warming caused by Acts and Omissions of the United States (7 December 2005) http://www.earthjustice.org/library/legal_docs/petition-to-the-inter-american-commission-on-human-rights-on-behalf-of-the-inuit-circumpolar-conference.pdf. McADAM and SAUL (2008), *Op. Cit.*, p. 6. Sur la question voir: MIDDAGH Marguerite E., "Linking Global Warming to Inuit Human Rights", *San Diego International Law Journal*, Vol 8, Fall 2006, p.179-207; CORDES-HOLLAND Owen, "The Sinking of the Strait : the Implications of Climate Change for Torres Strait Islanders' Human Rights Protected by the ICCPR", *Melbourne Journal of International Law*, Vol 9, 2008, p. 405-438

des violations des droits humains des Inuits pour lesquelles les États-Unis sont responsables ». Environ un an après, la Commission a rejeté le cas sur la base de l'admissibilité pour manque d'information²⁶⁵ mais elle a tout de même organisé une audition publique sur la question en 2007²⁶⁶. L'identification d'un lien de causalité entre un État, en particulier, et des dégradations environnementales se pose ici comme une difficulté majeure. En tout état de cause, il conviendrait que le législateur européen intègre les principes de prévention et du pollueur-payeur en cas de construction d'une protection pour les déplacés de l'environnement, et en cela la DRE fournit des pistes de réflexion et est une source d'inspiration.

- 192.** Le droit de l'UE de l'environnement, par la création d'un régime de responsabilité environnementale, prend en compte le dommage environnemental pur, indépendamment de toute atteinte à des biens ou des personnes. Ce faisant, il fournit de nombreux critères sur les seuils et consacre des principes environnementaux phares. S'il peut remplir des fonctions d'orientation du droit et d'inspiration pour le législateur européen lors du traitement juridique des déplacés de l'environnement, il est cependant à ce jour insuffisant pour combler les lacunes du droit positif et fonder une protection des déplacés de l'environnement, le lien entre le préjudice à l'environnement et l'atteinte à l'homme n'étant pas fait.
- 193.** L'adhésion prévue de l'UE à la CEDH pourrait avoir des implications intéressantes pour les déplacés environnementaux et faire évoluer leur prise en compte sous l'angle de la protection.

II. L'impact de l'adhésion de l'UE à la CEDH

- 194.** L'adhésion de l'UE à la CEDH pourrait permettre de faire le lien manquant entre le préjudice à l'environnement et l'atteinte à l'homme. La Cour de Strasbourg reconnaît en effet depuis longtemps la protection indirecte de l'environnement par d'autres droits. Après un bref rappel du contexte (A), nous allons cerner les effets généraux d'une telle adhésion (B) et les effets particuliers pour les droits environnementaux et, enfin, la protection des personnes déplacées par des dégradations environnementales, y compris les perspectives à viser sur le plan du contentieux (C).

²⁶⁵ Lettre de Ariel E. Dulitzky, Assistant Executive Secretary, Inter-American Commission on Human Rights, to Paul Crowley, Legal Representative of Sheila Watt-Cloutier *et al.*, 16 November 2006; La Commission répondit seulement « *the information provided does not enable us to determine whether the alleged facts would tend to characterize a violation of [protected human] rights* ».

²⁶⁶ Center for International Environmental Law, "Global Warming and Human Rights Gets Hearing on the World Stage", 2007, at: http://www.ciel.org/Climate/IACHR_Inuit_5Mar07.html (accédé le 2 mars 2010)

A. Le contexte de l'adhésion

195. Discutée ponctuellement depuis 1979²⁶⁷, l'adhésion de l'UE à la CEDH est devenue une obligation juridique inscrite dans le TUE à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le 1^{er} décembre 2009. Conformément à l'article 6 §2 du TUE, « *l'Union adhère à la [Convention]. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités* »²⁶⁸. Cette disposition, qui n'ouvre pas une simple option mais impose clairement l'adhésion, lève donc l'obstacle du défaut de base juridique identifié par la Cour en 1996 dans son avis 2/94²⁶⁹.
196. En parallèle, le Protocole n° 14 à la Convention, adopté en 2004 et entré en vigueur le 1^{er} juin 2010, a amendé l'article 59 de la Convention, qui prévoit désormais que l'Union peut adhérer à la Convention.
197. Bien que nécessaires, les dispositions mentionnées plus haut n'étaient pas suffisantes pour permettre l'adhésion. Des questions juridiques devaient être réglées pour permettre à l'UE, qui n'est pas un État et qui est dotée d'un système juridique spécifique, d'adhérer à la Convention²⁷⁰. Les plus épineuses concernaient, d'une part, les modalités de participation de l'Union à la Cour EDH et au Comité des Ministres et, d'autre part, la création d'un « mécanisme de codéfendeur » afin d'aiguiller vers le bon défendeur les recours dirigés à tort

²⁶⁷ La question a été pour la première fois posée dans un Mémoire de la Commission des Communautés européennes du 4 avril 1979 (Mémoire du 4 avril 1979, Bull. C.E., Suppl. 2.79). Elle fut relancée par une communication de la Commission en 1990 lors du quarantième anniversaire de la CEDH (Communication de la Commission concernant l'adhésion de la Communauté à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi qu'à certains de ses protocoles, SEC(90) 2087 final, 19 novembre 1990 – C3-022/93)

²⁶⁸ Le Protocole n° 8 au traité de Lisbonne fixe d'autres conditions pour la conclusion de l'accord d'adhésion.

²⁶⁹ La question fondamentale de la compatibilité de l'adhésion avec le traité instituant la CE fut finalement posée à la Cour. Cette dernière y répondra de façon négative le 26 mars 1996 dans son avis 2/94. La Cour estima que la Communauté n'avait pas la compétence pour conclure un tel accord international et que le « *changement substantiel du régime communautaire actuel de la protection des droits de l'homme* » qu'entraînerait l'adhésion, « *revêtirait une envergure constitutionnelle et dépasserait donc par sa nature les limites de l'article 235 [devenu article 352 TFUE]. Elle ne saurait être réalisée que par la voie d'une modification du traité* ». CJCE, Avis 2/94, *Adhésion de la Communauté européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, Rec., p. I-1759. Sur cet avis: DE SCHUTTER Olivier et LEJEUNE Yves, « L'adhésion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme. A propos de l'avis 2/94 de la Cour de justice des Communautés européennes », *Cahiers de droit européen*, n°5-6, 1996, p. 555-606; WACHSMANN Patrick, « L'avis 2/94 de la Cour de justice relatif à l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », *RTDE*, n°3, 1996, p. 467-491

²⁷⁰ Le rapport explicatif joint au Protocole n°14 dit expressément que « *des modifications additionnelles à la Convention seront nécessaires afin de rendre [l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme] possible d'un point de vue juridique et technique* ».

contre l'Union ou un de ses États membres²⁷¹.

Le projet d'accord portant sur l'adhésion de l'Union à la Convention, négocié entre la Commission européenne et le Groupe de Négociation Ad Hoc du Comité Directeur pour les Droits de l'Homme (CDDH), a été finalisé en avril 2013²⁷².

La procédure de conclusion de cet accord international est définie à l'article 218 §8 du TFUE. Selon ses termes, l'accord devra être approuvé par le Parlement européen et adopté à l'unanimité au sein du Conseil. Par surcroît, il devra être ratifié par l'ensemble des États membres de l'UE selon leurs règles constitutionnelles respectives et par les vingt autres États membres du Conseil de l'Europe.

- 198.** De nombreux arguments ont été avancés en faveur de l'adhésion de l'Union à la CEDH. Elle sera tout d'abord symbolique, en transmettant un message positif en ce qui concerne l'attachement de l'Union à la protection des droits de l'homme à l'intérieur comme à l'extérieur de ses frontières. En second lieu, l'adhésion permettra également d'envoyer un signal fort de cohérence entre l'Union et les pays appartenant au Conseil de l'Europe et son régime paneuropéen en matière de protection judiciaire des droits de l'homme²⁷³.

B. Les effets généraux de l'adhésion

- 199.** À l'issue de son adhésion à la CEDH, l'Union aura l'obligation de respecter la Convention²⁷⁴. L'adhésion ne portera nullement atteinte au principe de l'autonomie du droit de l'Union. Tant la division des compétences entre l'UE et ses États membres, que les attributions de ses institutions et les engagements des États membres envers la convention seront respectés²⁷⁵. Quant à la CJUE, elle restera le juge suprême unique pour les questions touchant au droit de l'Union et à la validité de ses actes. Comme l'a souligné le Parlement européen, « *le rapport*

²⁷¹ SUDRE Frédéric, « Article I-9 – Droits fondamentaux », in *Traité établissant une Constitution pour l'Europe : Commentaire article par article*, sous la direction de Laurence Burgorgue-Larsen, Anne Levade, Fabrice Picod, Bruxelles, Bruylant, 2007, Tome 1, p. 141-163, spéc. pts 25 à 28

²⁷² *Projet révisé d'accord portant adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* – Annexe 1 du Rapport final au CDDH, Cinquième Réunion de négociation entre le Groupe de Négociation Ad Hoc du CDDH et la Commission Européenne sur l'adhésion de l'Union Européenne à la Convention Européenne des Droits de l'Homme, 47+1(2013)008, 5 avril 2013

²⁷³ Résolution du Parlement européen du 19 mai 2010 sur les aspects institutionnels de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (2009/2241(INI)) - (2011/C 161 E/12), P7_TA(2010)0184

²⁷⁴ Sur les effets de l'adhésion : AUVRET Patrick, « L'adhésion de l'Union à la Convention Européenne des Droits de l'Homme », in *Les droits fondamentaux dans l'Union européenne: dans le sillage de la Constitution européenne*, sous la dir. de J. RIDEAU, Mélanges René-Jean Dupuy, Bruxelles, Bruylant, 2009, 489 pages, p. 379-403

²⁷⁵ Sur le respect de l'autonomie du droit de l'UE : SUDRE (2007), *Op. Cit.*, spéc. Pts 33 à 36

*entre les deux juridictions européennes n'est pas un rapport d'hierarchie mais de spécialisation »*²⁷⁶.

- 200.** La principale valeur ajoutée de l'adhésion de l'UE à la CEDH réside dans le fait que les citoyens pourront saisir la Cour EDH, une fois épuisées toutes les voies de recours nationales, d'une plainte pour violation supposée des droits fondamentaux par l'Union (et non seulement par les États membres)²⁷⁷.
- 201.** *In fine*, les risques de divergence entre la CJUE et la Cour EDH en matière de définition des standards relatifs aux droits fondamentaux seront réduits, même si ceux-ci sont demeurés exceptionnels jusqu'à présent. La Cour de Luxembourg porte, en effet, une attention particulière à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg et se réfère de façon croissante aux dispositions de la CEDH²⁷⁸.

C. Les effets particuliers de l'adhésion pour la protection des déplacés de l'environnement

- 202.** L'adhésion de l'Union à la CEDH contribuera au développement d'une jurisprudence harmonieuse entre les deux cours européennes en matière de protection des droits de l'homme à l'environnement. Les deux cours traitent régulièrement des affaires environnementales. Elles ont jusqu'à présent des approches différentes de ces questions mais qui seront, suite à l'adhésion, complémentaires (a). Trois types d'affaires pouvant avoir un impact sur le développement d'une protection pour les déplacés de l'environnement pourraient être portées au contentieux (b).

²⁷⁶ Résolution du Parlement européen du 19 mai 2010, *Op. Cit.*

²⁷⁷ L'article 1 du projet d'accord rappelle que « *Aucune des dispositions de la Convention ou de ses Protocoles ne peut imposer à l'Union européenne l'obligation d'accomplir un acte ou d'adopter une mesure pour lesquels elle n'aurait pas compétence en vertu du droit de l'Union européenne* », Extrait du Projet d'Accord portant adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

²⁷⁸ Les exemples d'arrêts où la CJUE s'est finalement ralliée à la position de la Cour EDH sont nombreux. Voir notamment les arrêts *Roquettes Frères SA*, C-94/00, pt 29 ou *Montecatini SpA c. Commission* du 8 juillet 1999, C-235/92 P. Sur la relation entre les deux cours : SIMON Denys, « Des influences réciproques entre CJCE et CEDH : « je t'aime, moi non plus » ? », *Pouvoirs*, 2001, Vol 1, n° 96, p. 31-49; LE BOT Olivier, « Charte de l'Union Européenne et Convention de sauvegarde des droits de l'homme : la coexistence de deux catalogues de droits fondamentaux », *RTDH*, n°55, 2003, p. 782-811

- 203.** La CEDH ne garantit pas expressément un droit subjectif à un environnement sain. Il en est de même à l'article 37 de la Charte²⁷⁹, qui ne consacre la protection de l'environnement que comme un principe, « *un objectif à mettre en œuvre et à réaliser, et non un droit subjectif à invoquer et à respecter* »²⁸⁰.
- 204.** Toutefois, la protection du droit à l'environnement s'est développée dans le système de la CEDH au travers d'autres droits inscrits dans la Convention²⁸¹. La Cour EDH s'est, en effet, prononcée sur des affaires relatives à des atteintes à l'environnement affectant certaines dispositions de la Convention, en commençant dès le début des années 1990 par l'article 8 protégeant le droit au respect de la vie privée et familiale²⁸². Cette jurisprudence a par la suite été étendue à d'autres droits, tels que le droit à la vie consacré par l'article 2 de la Convention²⁸³, le droit à un procès équitable prévu à l'article 6²⁸⁴ ou la liberté d'expression inscrite à l'article 10²⁸⁵. La protection du droit à l'environnement s'est donc développée de façon indirecte, « *par ricochet* »²⁸⁶.

²⁷⁹ Voir *infra* aux para. 411 et s.

²⁸⁰ IAPICHINO Lucrezia, « L'environnement en tant que droit individuel dans l'Union européenne », in *Les droits fondamentaux dans l'Union européenne : dans le sillage de la Constitution européenne*, sous la dir. de J. RIDEAU, Mélanges René-Jean Dupuy, Bruxelles, Bruylant, 2009, 489 pages, p. 131-162, p. 158

²⁸¹ Sur la question : MERINO Muriel, « Protection de l'individu contre les nuisances environnementales. De la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme au système juridictionnel national de protection », *RTDH*, n°65, janvier 2006, p. 55-86

²⁸² Voir notamment C. EDH, affaire *Powell et Rayner c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1990, série A n°172 dans laquelle la Cour a appliqué l'article 8 dans la cas de nuisances sonores liées à une résidence à proximité d'un grand aéroport; et l'affaire *Lopez Ostra c. Espagne*, arrêt du 9 décembre 1994, série A n°303-C où la violation du droit au respect du domicile a été reconnue dans le cas d'un déménagement dans le but d'échapper aux gaz, aux odeurs et aux contaminations provenant d'une station d'épuration. Voir aussi les *Kyrtatos*, 22 mai 2003, n° 41666/98; *Taskin et autres c. Turquie*, 10 novembre 2004, n°46117/99; et plus récemment *Apanasewicz c. Pologne*, 3 août 2011, n°6854/07; *Tatar c. Roumanie*, 27 janvier 2009, n°67021/01. Voir aussi : BENTIROU Rahma, « Droits environnementaux et droits de l'homme : coexistence pacifique, conflit éternel ? », in *Changements environnementaux globaux et droits de l'homme*, COURNIL Christel et COLARD-FABREGOULE Catherine (dir.), Bruylant, Bruxelles, 2012, 648 pages, p. 149-166, p. 151 et s.

²⁸³ Voir spécialement Cour EDH, *Öneryildiz c. Turquie*, 18 juin 2002 dans laquelle la violation de l'article 2 a été constatée suite à l'explosion meurtrière d'une décharge et en raison du manquement de l'Etat à son obligation d'information concernant les risques encourus, ou encore l'affaire *Budayeva c. Russie*, arrêt du 20 mars 2008 dans laquelle la Cour a constaté que l'article 2 avait été violé une première fois en raison d'un manquement à l'obligation positive de prévenir une coulée de boues meurtrière et une seconde fois à cause de l'absence d'enquête effective après la catastrophe. L'affaire *Öneryildiz c. Turquie* a été commentée par: DE FONTBRESSIN Patrick, « De l'effectivité du droit à l'environnement sain à l'effectivité du droit à un logement décent », *RTDH*, n°65, 2006, p. 87-97; LAURENT Catherine, « Un droit à la vie en matière environnementale reconnu et conforté par une interprétation évolutive du droit des biens pour les habitants de bidonvilles », *RTDH*, n°53, 2003, p. 279-297

²⁸⁴ Cour EDH, *Balmer-Schafroth et autres c. Suisse*, 26 août 1997, n°22110/93, §33; *Athanassoglou et autres c. Suisse*, 6 avril 2000, n°27644/95, §44; *Taşkın et autres c. Turquie*, 10 novembre 2004, n°46117/99, §90

²⁸⁵ Cour EDH, *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, 15 février 2005, n°68416/01, §89 ; *Vides Aizsardzības Klubs c. Lettonie*, 27 mai 2004, n°57829/00, §40

²⁸⁶ Pour rendre compte de cette évolution, le Comité des Ministres a confié au Comité directeur pour les droits de l'homme la tâche de préparer un manuel ciblant la jurisprudence appropriée de la Cour EDH. La première

205. La plupart des affaires portées devant la Cour EDH ont concerné des situations de pollution environnementale sévères (que ce soit de type industriel, sonore ou dans le cadre d'un projet de développement urbain) à proximité du domicile du demandeur.

La Cour de Strasbourg a mis au centre de son approche les droits de l'homme, ce qui paraît naturel étant donné qu'il s'agit d'un tribunal international spécialisé, avec une compétence *ratione materiae* circonscrite à la protection des droits de l'homme.

206. Cette approche diffère de celle que la CJUE a adoptée lorsqu'elle a eu à traiter des affaires environnementales²⁸⁷. À la différence de la Cour EDH, la Cour de Justice met au centre de ses préoccupations les libertés fondamentales de l'UE en matière de circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux, et non les droits de l'homme. Les deux cours abordent donc l'environnement de façon indirecte, à travers ses répercussions sur les piliers fondateurs de leurs organisations respectives.

207. La légitimité implicite de la compétence de la Communauté dans le domaine environnemental, déduite de l'article 2 et du Préambule du traité de Rome, avait été confortée par la Cour de Justice dès 1985 dans l'arrêt *Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)*, avant sa consécration au titre des actions de la Communauté par l'Acte Unique Européen. La CJCE y affirmait que la protection de l'environnement constituait « *un des objectifs central de la Communauté* »²⁸⁸. La Cour engagea alors un processus nécessaire de mise en cohérence environnementale de la politique de libre circulation des marchandises. En consacrant un « *objectif environnemental d'intérêt général* », cet arrêt de principe marque une avancée jurisprudentielle dans la reconnaissance de la protection de l'environnement au titre des « *exigences impératives* », critère dégagé par l'arrêt *Cassis de Dijon* permettant de valider les exceptions au principe d'interdiction des entraves aux échanges intra-

version de ce manuel a été publiée en 2006 et la seconde en 2012. La nouvelle version contient une annexe sur les bonnes pratiques nationales compilée à partir de contributions de plusieurs États membres.

²⁸⁷ Devant la Cour de Justice, on recense cinq secteurs de jurisprudence prédominants en matière environnementale: les études d'impact environnemental (EIE), l'air, l'eau, les déchets et la nature. Voir : JACOBS Francis, "The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment", *Journal of Environmental Law*, 2006, Vol 18, n°2, p. 185-205

²⁸⁸ CJCE, *Procureur de la République c. Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)*, C-240/83, du 7 février 1985. Comme le souligne HERVE-FOURNEREAU, « *cette reconnaissance jurisprudentielle essentielle [est] révélatrice de l'acuité des tensions entre les différentes composantes de l'intérêt général et les principes généraux du droit communautaire* »; HERVE-FOURNEREAU Nathalie, *L'entreprise et le droit communautaire de l'environnement*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Rennes I, 1998, 524 pages. Par la suite, la protection de l'environnement sera plus directement rattachée à la jurisprudence « *Cassis de Dijon* » dans l'arrêt « *Bouteilles danoises* » (CJCE, 20 septembre 1988, *Commission contre Royaume du Danemark*, C-302/86, Rec. 1988, p. 4607), où la Cour reconnaît l'existence d'une « *exigence impérative de protection de l'environnement* », essentielle en matière de libre circulation des marchandises.

communautaires²⁸⁹.

208. Le principe d'intégration de l'environnement est apparu dans le droit primaire avec l'Acte Unique Européen²⁹⁰. Il est désormais contenu à l'article 11 du TUE (ex-article 6 du TCE). Le principe de promotion de la protection de l'environnement par le recours au principe d'intégration des exigences environnementale est également consacré par l'article 37 de la Charte. Ce principe revêt ainsi le statut d'une obligation générale s'imposant à l'ensemble des matières du traité²⁹¹.

209. De façon globale, la Cour de Justice ne fait pas la même corrélation que la Cour EDH entre la protection de l'environnement et les droits de l'homme et ne se réfère pas de la même manière à la protection de la vie privée ou familiale ou aux risques de traitements inhumains ou dégradants²⁹².

Par exemple, en matière de pollution industrielle, alors que la jurisprudence de la Cour EDH se focalise sur l'aspect humain²⁹³, celle de la CJUE ne soulève que rarement, et de façon secondaire au mieux, des questions de danger pour la santé humaine²⁹⁴.

Il en est de même dans les affaires de développement urbain. La Cour de Strasbourg s'attache à démontrer comment et dans quelle mesure des droits humains individuels sont violés dans ces situations²⁹⁵. La Cour de Luxembourg, en revanche, se concentre sur les atteintes à la communauté dans son ensemble et sur le rôle des autorités locales pour résoudre le problème²⁹⁶.

²⁸⁹ CJCE, 20 février 1979, *Rewe Zentral contre Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, C-120/78, Rec. 1979, p. 649, attendu 8, où la Cour estimait que « les obstacles à la libre circulation intra-communautaire résultant des disparités des législations nationales relatives à la commercialisation des produits (...) doivent être acceptés dans la mesure où ces prescriptions peuvent être reconnues comme étant nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives, tenant notamment à l'efficacité des contrôles fiscaux, à la protection de la santé publique, à la loyauté des transactions commerciales et à la défense des consommateurs ». Sur cet arrêt : MASLET Jean-Claude, « Les articles 30, 36 et 100 du Traité C.E.E. à la lumière de l'arrêt « cassis de Dijon » », *RTDE*, 1980, p. 612-634

²⁹⁰ Sur le principe d'intégration de l'environnement dans les politiques et actions de l'UE : PEIFFERT Olivier, *L'intégration de la protection de l'environnement en droit des aides d'Etats*, Mémoire de Master, Université de Nancy, 2009

²⁹¹ L'intensité de ce principe n'est, cependant, pas définie par les traités et la jurisprudence de la Cour de Justice n'apporte pas d'élément supplémentaire à ce sujet. Dans les arrêts *Commission des Communautés européennes c. Conseil de l'Union européenne* du 13 septembre 2005 (C-176/03, Rec. 2005, p. I-7879, pts. 41 et 42) et *Commission des Communautés européennes c. République d'Autriche* du 15 novembre 2005 (C-320/03, Rec. 2005, p. I-9871, pts. 72 et 73), la Cour s'est contentée de proclamer ce principe.

²⁹² A ce sujet: BENTIROU (2012), *Op. Cit.*, p. 163 et s.; PETRIDEAN Mihaela Aura, *The European standpoint on environmental rights: between a Human Rights Court and a Business Court*, Master thesis, Master's Programme in International Human Rights Law, Faculty of Law, Lund University, 2011, 79 pages

²⁹³ Cour EDH, *López Ostra c. Espagne*, 9 décembre 1994, n°16798/90

²⁹⁴ CJUE, arrêt *Commission c. Italie*, du 4 mars 2010, C-297/08

²⁹⁵ Cour EDH, *Taşkın et autres c. Turquie*, 10 novembre 2004, n°46117/99

²⁹⁶ Les problèmes issus des projets de développement, qui peuvent affecter les individus, en général concernent au niveau de la Cour de Justice l'interprétation ou l'analyse des études d'impact environnemental et la

210. Suite à l'adhésion, la Cour de Strasbourg aura le pouvoir de réévaluer des affaires environnementales selon son approche individuelle et droit de l'homme, par rapport à l'approche communautaire et économique de la CJUE en la matière²⁹⁷. Les approches des deux cours seront donc complémentaires dans le domaine environnemental, bien qu'aucun des deux ordres juridiques ne reconnaissent un droit subjectif à l'environnement²⁹⁸. Ceci sera à mettre en perspective avec la consécration d'un simple principe de protection de l'environnement dans la Charte, qui a le même caractère contraignant que les traités constitutifs.

211. L'approche de la Cour EDH, qui se focalise donc sur la violation portée aux droits de l'homme par un dommage environnemental, est donc très intéressante dans le cadre de la construction d'une protection pour les déplacés environnementaux. Elle pourrait en effet permettre de faire le lien, actuellement manquant, entre dommage environnemental et préjudice subjectif.

Cependant, cette protection du droit à l'environnement demeure indirecte et, qui plus est, sur une base casuistique, ce qui représente un problème majeur au regard de la sécurité juridique qui exige notamment des règles de droit prévisibles²⁹⁹.

b. Les cas de figure pertinents pour les déplacés de l'environnement pouvant être portés au contentieux

212. Après l'adhésion de l'Union à la CEDH, trois cas de figure intéressants pour le développement d'une protection des déplacés de l'environnement en droit de l'Union pourraient être portés auprès de la Cour de Strasbourg³⁰⁰.

directive 85/337 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Voir notamment CJUE, arrêt *Brussels Hoofdstedelijk Gewest and others v Vlaams Gewest*, du 17 mars 2011, C-275/09

²⁹⁷ Sur la complémentarité des approches de la CJUE et de la Cour EDH en matière environnementale: PETRIDEAN (2011), *Op. Cit.*

²⁹⁸ Voir *infra* aux para. 393 et s.

²⁹⁹ SOULAS DE RUSSEL Dominique et RAIMBAULT Philippe, « Nature et racines du principe de sécurité juridique: une mise au point », *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 55, n°1, Janvier-mars 2003, p. 85-103

³⁰⁰ Selon le Dr. Armelle Gouritin, plusieurs limites structurelles et conceptuelles à la recevabilité de requêtes individuelles pour faire valoir le lien entre changement climatique et droits de l'homme existent. Au niveau des conditions de recevabilité, on peut relever l'épuisement des voies de recours internes, la qualité de victime et la nécessité d'avoir subi un préjudice « important ». Au niveau conceptuel, la dimension individuelle et anthropocentrée des droits de l'homme dans la CEDH limite le recours à la Cour EDH comme forum pour faire valoir le lien entre droits de l'homme et changement climatique. Cf GOURITIN Armelle,

213. Hypothèse la plus probable, la Cour EDH pourrait avoir à traiter de plus en plus d'affaires liées à la violation d'obligations positives de protection des droits de l'homme consacrés par la Convention ou négatives de non-violation de ces droits³⁰¹ en matière de protection de l'environnement de la part des Hautes Parties contractantes. Il s'agirait donc d'une simple continuation de la situation actuelle. Progressivement, ceci contribuerait à affermir la reconnaissance du concept de préjudice environnemental subjectif (même si traité de façon indirecte uniquement jusqu'à présent) et d'un droit prétorien à l'environnement sain. A terme, cette jurisprudence pourrait y avoir des répercussions sur la création d'une nouvelle catégorie pour les déplacés environnementaux en droit de l'UE en fournissant une source d'inspiration au législateur européen.

214. Le second cas de figure concerne la responsabilité extraterritoriale pour les cas de violations transnationales de droits de l'homme des suites d'une dégradation environnementale³⁰².

L'article 1 de la CEDH stipule que les États membres « *reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction* » les droits énoncés dans la Convention³⁰³. La Cour a précisé que si la « juridiction » est présumée s'exercer sur le territoire des Hautes Parties contractantes, elle ne s'y circonscrit pas nécessairement³⁰⁴. Ce n'est cependant que dans des cas exceptionnels que la Cour a admis qu'un État s'est livré à un exercice extraterritorial de sa

« L'impact de l'adhésion de l'UE à la Convention européenne des Droits de l'Homme : un potentiel certain mais qui reste en suspens », in Cournil Ch. et A.-S. Tabau, (sous la dir. de), *Les politiques climatiques de l'Union européenne et Droits de l'Homme*, Larcier, 2013 (à paraître), 350 pages

³⁰¹ Sur cette distinction : Cour. EDH, arrêt *Fadeyava c. Russie*, du 9 juin 2005, Req. n°55723/00, § 89-92

³⁰² Pour une analyse détaillée des obligations extraterritoriales en matière de droits de l'homme dans le cadre de la CEDH : GONDEK Michal, *The reach of Human Rights in a Globalising World: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Intersentia, Antwerp, Vol. 32, 2009, 442 pages, spéc. p. 150 et s. et p. 265 et s.

³⁰³ Sur la notion de juridiction : RENUCCI Jean-François, *Traité de Droit européen des droits de l'homme*, LGDJ, Paris, 2007, 1158 pages, p. 723; SUDRE Frédéric, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 9^e éd, PUF, Paris, 2008, 843 pages, p. 112 et s.

³⁰⁴ Cour EDH, arrêt *Loizidou c. Turquie*, du 23 mars 1995, Req. n°15318/89. Dans le même sens, arrêt *Chypre c. Turquie*, du 10 mai 2001, Req. n°25781/94; *Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 7 juillet 2011, Req. n° 55721/07; *Banković et autres c. Belgique et 16 autres États contractants*, du 12 décembre 2001, Req. n°52207/99, § 61. De plus, la responsabilité des États peut entrer en jeu à raison d'actes émanant de leurs organes et se produisant sur ou en dehors de leur territoire. L'article 1.6 du Projet d'accord du 5 avril 2013 constitue une clause d'interprétation additionnelle qui clarifie de quelle manière le terme « toute personne relevant de leur juridiction », figurant à l'article 1 de la Convention, s'appliquera à l'UE. Il indique que ce terme « *est compris comme se référant, en ce qui concerne l'Union européenne, aux personnes se trouvant sur les territoires des États membres de l'Union européenne auxquels le TUE et le TFUE s'appliquent. Dans la mesure où ce terme se réfère à des personnes ne se trouvant pas sur le territoire d'une Haute Partie Contractante, il est compris comme se référant, en ce qui concerne l'Union européenne, aux personnes qui, si la violation alléguée en cause avait été imputable à une Haute Partie Contractante qui est un État, aurait relevé de la juridiction de cette Haute Partie Contractante* ».

compétence³⁰⁵. Dans l'affaire *Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni*, la Cour a mis l'accent sur le fait que « *Dans chaque cas, c'est au regard des faits particuliers de la cause qu'il faut apprécier l'existence de pareilles circonstances exigeant et justifiant que la Cour conclue a un exercice extraterritorial de sa juridiction par l'État* »³⁰⁶.

Pour l'instant, la Cour de Strasbourg n'a pas eu à traiter d'affaires portant sur l'application extraterritoriale de la Convention en matière de protection de l'environnement. C'est de façon casuistique qu'elle déterminera dans quelle mesure les principes d'application extraterritoriale de la Convention, qu'elle a développés dans des contextes très différents, pourraient trouver à s'appliquer³⁰⁷.

La probabilité que la Cour EDH accepte la recevabilité de requêtes de la part de personnes en dehors du territoire des Hautes Parties contractantes, qui avanceraient qu'elles doivent quitter leur habitat en raison d'une atteinte environnementale causée par une des Hautes parties contractantes qui affecteraient leurs droits humains, est toutefois mince³⁰⁸. L'établissement d'un lien causal direct entre un dommage et un préjudice personnel est difficile dans le contexte des dégradations environnementales et du changement climatique, où une variété d'acteurs situés à travers le globe peut être impliquée³⁰⁹. Si la Cour de Strasbourg est amenée à examiner l'existence et la justiciabilité de droits extraterritoriaux dans le contexte de dégradation environnementale et du changement climatique, l'approche demeurera une approche fonctionnelle, déterminant de manière sélective au cas par cas les obligations sur le

³⁰⁵ Le Manuel du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et l'environnement indique que la Cour a estimé que c'est le cas, par exemple, quand une Partie contractante exerce un contrôle global sur un territoire étranger, ou une autorité et un contrôle sur un individu en dehors de son propre territoire. Conseil de l'Europe, Manuel sur les droits de l'homme et l'environnement, 2^e éd, 2012, 206 pages. Voir, par exemple, *Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni*, Op. Cit., § 131 et s.; *Issa et autres c. Turquie*, du 16 novembre 2004, Req. n°31821/96, § 68 et 71; *Ilaşcu et autres c. Moldova et Russie*, du 8 juillet 2004, Req. n°48787/99, § 314 et 318

³⁰⁶ Cour EDH, *Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni*, Op. Cit., § 132

³⁰⁷ Le Manuel sur les droits de l'homme et l'environnement rapporte que « *La Cour a failli avoir à statuer sur l'application extraterritoriale en matière d'environnement dans le cadre des requêtes contre le Royaume-Uni liées aux essais nucléaires, par exemple L.C.B. c. Royaume-Uni et McGinley et Egan c. Royaume-Uni. Dans ces affaires, la Cour devait examiner les effets sur la santé des militaires et de leurs enfants des essais nucléaires effectués par le Royaume-Uni sur l'île Christmas, dans le Pacifique, en partie après le transfert de souveraineté sur cette île à l'Australie en 1957. Dans ces deux affaires, l'application extraterritoriale de la Convention n'a pas été discutée, les requêtes ayant été jugées irrecevables pour d'autres raisons* » (2012), Op. Cit., p. 115 et s.

³⁰⁸ VAN DIJK Pieter et al. (eds), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 4^e éd, Intersentia, Antwerp, 2006, 867 pages, p. 21

³⁰⁹ L'affaire *Massachusetts c. EPA* (Environmental Protection Agency) tranchée par la Cour suprême des États-Unis en avril 2007 (549 U.S., 127 S.Ct.1438(2007)) est intéressante à ce sujet. Elle indique que « *Governments everywhere can regulate greenhouse gases, and when they fail to do so, resulting in harm, they might be held responsible, by act or omission, for injuries to others* », p. 66. L'application d'obligations extraterritoriales en matière de protection des droits de l'homme dans le cadre du changement climatique a suscité l'intérêt de la doctrine. Voir notamment : TOLONEN Robert, *Extraterritorial Obligations in a Warming World – An International Human Rights Perspective on Climate Change in Maldives*, Master thesis, Faculty of Law, University of Lund, 2009, 79 pages

plan extérieur.

215. Enfin, la question du contrôle des activités des entreprises européennes agissant dans des pays tiers³¹⁰ pourrait donner lieu à des recours visant l'exécution de l'obligation internationale des États parties de faire cesser et de réprimer des atteintes à l'environnement aboutissant à des violations des droits de l'homme³¹¹. De tels recours pourraient émaner de personnes ayant dû quitter leur habitat, ce qui aura des implications certaines sur la création d'une protection pour les déplacés de l'environnement en droit de l'UE³¹². La Cour EDH n'a pas eu à traiter d'affaires de la sorte jusqu'à présent. Là encore, son approche demeurera fonctionnelle, mais clairement plus restrictive que lorsqu'il s'agit de reconnaître qu'une Haute Partie contractante à violer la Convention dans des cas de pollution environnementale sur le territoire européen causés par une société privée³¹³. Il semble très peu probable qu'elle accepte la recevabilité de recours de personnes déplacées du fait d'une dégradation environnementale causée par une entreprise européenne hors du territoire européen. Dans une telle situation, la reconnaissance d'une compétence extraterritoriale d'une Haute Partie contractante serait controversée, et vue comme interférant avec le pouvoir souverain des États tiers de réguler les activités des entreprises sur leur territoire.

216. En tout état de cause, la question du champ d'application *ratione loci* de la Convention, qui

³¹⁰ Sur ce sujet : AUGENSTEIN Daniel, "The Human Rights dimension of environmental protection in EU external relations post-Lisbon", in *The External Environmental Policy of the EU*, E. MORGERA (ed), Cambridge University Press, 2012, 442 pages, p. 263-286

³¹¹ Concernant la réglementation des activités industrielles eu regard la protection des droits humains et la responsabilité des acteurs privés : « *There are clearly industries contributing disproportionately to the climate crisis. In some cases, industries have been indicted for actively spreading misinformation to reduce the seriousness of the problem in an effort to allow them to continue polluting without responsibility. This issue has already been raised in the courts. The Native Village of Kivalina has filed proceedings in the US against major CO2 emitters for damage caused by climate change, and submitted that some of defendants conspired to create false debate about global warming to deceive the public. There is also evidence that some industries have actively lobbied against Government responses to curb CO2 emissions leading to significant delay in much needed response to the climate crisis. For example, the car industry in Europe has been actively lobbying to undermine EU fuel efficiency legislation* », GREENPEACE, "Human Rights and the Climate Crisis: Acting Today to Prevent Tragedy Tomorrow", Briefing, Summary, p. 11, http://www2.ohchr.org/english/issues/climatechange/docs/submissions/Greenpeace_HR_ClimateCrisis.pdf (accédé le 2 mars 2010)

³¹² En mai 2010, le Centre pour les Droits Constitutionnels et les Droits Humains (ECCHR), une ONG allemande de défense des droits de l'homme, a déposé une plainte auprès de la Cour de Frankfurt sur Main contre deux employés exécutifs de la société allemande *Lahmeyer International GmbH*, qui avait construit un barrage au Nord du Soudan (connu sous le nom de barrage de Merowe) menant à l'inondation de 30 villages et au déplacement de 4700 familles. L'affaire est en cours d'instruction.

³¹³ La Cour EDH a déjà utilisé les articles 2 et 8 de la Convention pour protéger des individus contre des pollutions environnementales créées par des entreprises privées. Cette jurisprudence incorpore les standards procéduraux de protection de la Convention d'Aarhus et a trouvé des brèches à la Convention de la part d'Etat qui n'avait pas conduit d'études d'impact environnemental correctes. Voir Cour EDH, *Tatar c. Roumanie* et *Taskin c. Turquie*, *Op. Cit.*

est un débat ancien, apparaît comme une limite majeure à la protection des déplacés de l'environnement sur le plan du contentieux. L'action sur le contentieux peut toutefois venir en aide pour clarifier certaines obligations étatiques et contribuer au développement de mesures juridiques et politiques³¹⁴.

³¹⁴ ICHRP (2009), *Op. Cit.*, p. 46; Le rapport conclut que l'action au contentieux sera certainement plus fructueuse au plan national qu'international sur des atteintes passées plutôt que futures.

Conclusion du Chapitre I

218. Au terme de ce chapitre, les modalités, les buts et le processus sous-tendant la création catégorielle dans la politique d'asile et d'immigration de l'UE ont été analysés.

219. Le critère catégoriel du préjudice environnemental a été mis en évidence dans une tentative d'établissement d'une nouvelle catégorie juridique pour les déplacés de l'environnement. Cette création s'intégrerait dans la logique protectrice, qui fonde pour partie la multiplication des catégories de ressortissants d'États tiers dans la politique d'asile et d'immigration de l'UE. Elle contribue par ailleurs aux objectifs politiques de contrôle des migrants et de différenciation avec les citoyens de l'Union. Il resterait à voir si cette catégorie contribuerait à un éclatement supplémentaire des statuts de ressortissants d'États tiers et quel serait son niveau de similitude avec celui des citoyens de l'UE.

220. Toutefois, ce processus de catégorisation connaît une limite majeure, qui se rapporte au fait que, *de lege data*, le droit de l'UE reconnaît la notion de dommage environnemental pur mais pas celle ce préjudice environnemental personnel. Le droit de l'UE en matière de responsabilité environnementale reste récent. Son champ d'application est pour l'instant restreint mais pourrait encore progresser.

L'article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, pour sa part, ne reconnaît pas un droit subjectif à l'environnement. Il consacre la protection de l'environnement comme un principe à mettre en œuvre, se limitant ainsi à répéter les dispositions des traités³¹⁵.

L'adhésion de l'UE à la CEDH pourrait combler cette carence, puisque la Cour EDH a fait le lien entre atteinte à l'environnement et atteinte aux droits humains. L'adhésion devrait donc apporter une contribution positive au développement d'une protection pour les personnes déplacées par des dégradations environnementales.

221. S'il serait bien question de protection, deux lacunes majeures persisteraient.

Le droit à l'environnement n'est pour l'instant protégé que de façon indirecte, dans l'objectif de protéger des éléments de plus haute importance, à savoir les droits humains reconnus dans la Convention. Il n'est donc pas reconnu en soi comme un élément nécessitant une protection autonome, ce qui a des répercussions évidentes sur la création d'une catégorie autonome pour les déplacés de l'environnement.

³¹⁵ Voir *infra* aux para. 411 et s.

Par ailleurs, l'approche de la Cour EDH demeure de la casuistique en l'absence de base juridique. La sécurité juridique ne peut donc être garantie dans un tel contexte.

- 222.** La catégorisation des déplacés de l'environnement apparaissant, dès lors, mieux cernée, il convient d'envisager à présent le régime juridique qui leur serait applicable, autrement dit voir quelles normes paraîtraient susceptibles d'en encadrer le caractère spécifique.

Chapitre II. Les effets de la création d'une nouvelle catégorie pour les déplacés de l'environnement en droit de l'UE

224. Une fois l'objet de l'étude défini et la qualification établie, la règle juridique intervient pour décider du traitement à appliquer. Le constat de la singularité des déplacés de l'environnement justifie la définition d'un régime juridique qui leur soit propre.

La création d'une nouvelle catégorie de ressortissants d'États tiers au sein de la politique d'asile et d'immigration de l'UE produirait des effets de deux ordres.

Tout d'abord, elle entraînerait des effets d'ordre juridique et opératoire, avec la naissance d'un régime catégoriel spécifique pour les déplacés de l'environnement, qui recouvre aussi bien les droits que les obligations des personnes déplacées par les dégradations environnementales (Section 1). S'il est trop tôt pour déterminer le contenu exact de ce régime juridique, certaines considérations générales et des composantes particulières peuvent néanmoins être identifiées, à l'appui du statut international de réfugié défini par la Convention de Genève de 1951 et des projets de statuts internationaux de déplacé environnemental développés par des académiques.

Par ailleurs, la création d'une catégorie juridique autonome, grâce à l'utilisation stratégique de cette opération comme objet d'action publique, produit des effets définitionnels de deux genres. D'une part, elle engendre des effets d'ordre politique et sociétaire, qui sont précieux pour la reconnaissance officielle et la normalisation de ces situations. D'autre part, elle entraîne des effets individuels symboliques, en stigmatisant de façon positive le groupe objet de l'étude et en parant d'objectivité son appréhension normative. Vecteur d'une entreprise de normalisation, elle conduit à repousser toute contestation (Section 2).

Section 1. Un effet opératoire : la naissance d'un régime catégoriel spécifique

225. L'enjeu inhérent à toute catégorisation est le rattachement ou la création d'un régime juridique, un statut dans le cas des personnes, auquel correspond un ensemble de droits et d'obligations.

La notion de statut juridique doit d'abord être cernée, tant au niveau de son sens que de son objet, pour mettre en évidence sa complexité, son contenu varié et sa finalité instrumentale essentielle, qui vise à mettre en place une normativité spéciale pour le groupe qu'elle recouvre (§ 1).

Le contenu du statut qui pourrait être offert aux déplacés de l'environnement en droit de l'UE est ensuite ébauché, sur la base à la fois du droit international des réfugiés et des propositions de la doctrine (§ 2). Un tableau des règles générales devant constituer le régime juridique des déplacés de l'environnement est *in fine* construit. Ce régime de base inclut des aménagements pour les situations particulières, telles que les dégradations environnementales irréversibles.

§ 1. La notion de statut juridique

- 226.** L'opération de catégorisation a pour but l'identification de droits et d'obligations à observer, autrement dit le rattachement ou la création d'un statut. La notion de statut juridique est donc centrale dans cet essai de création catégorielle. Le statut juridique des étrangers contient un ensemble de règles sur l'entrée, le séjour et la sortie du territoire national. Les éléments que le statut juridique des étrangers comporte sont nombreux et doivent être clarifiés (I). Il faudra ensuite mettre en évidence l'objet du statut juridique des étrangers, à savoir instaurer un traitement différentiel pour le groupe de ressortissants d'États tiers visé (II).

I. Le contenu du statut juridique des étrangers : un ensemble varié de droits et d'obligations

- 227.** Dans le domaine migratoire, le statut juridique définit les droits et les obligations des personnes impliquées dans la migration et des États dans leurs relations réciproques. Entrer dans le cadre d'une catégorie juridique permet aux constituants de la classe considérée, qui partagent les mêmes caractères ou propriétés, de bénéficier d'un « *droit objectif garanti* » selon l'expression de Max Weber³¹⁶. Un statut juridique est donc un ensemble de règles propre et défini par un texte juridique régissant le traitement d'une personne, ce traitement pouvant être plus ou moins favorable par rapport à celui des ressortissants nationaux. Ainsi,

³¹⁶ WEBER Max, *Economie et société*, Tome 1, Plon, Paris, 1971, 410 pages, p. 323

par la catégorisation, le droit « *signale une caractéristique de la personne, et impose un ensemble de règles découlant de cette caractéristique* »³¹⁷. Le statut donne de la visibilité, il repose sur un processus de reconnaissance et d'acceptation. Il est donc intimement lié à la protection, bien que tous les statuts ne soient pas protecteurs.

228. L'appellation « migrant » n'implique pas un statut en soi. Il n'existe pas un statut de migrant mais des statuts migratoires régissant chacun l'entrée, le séjour et la sortie du territoire d'une catégorie spécifique de migrants. Ainsi, il existe autant de statuts particuliers de migrants que de catégories. Comme l'a écrit Attal-Galy, « *l'évolution du tissu juridique, caractérisé par l'émiettement et la profusion des règles catégorielles* »³¹⁸ conduit à l'éclosion concomitante de normativités spéciales et autonomes.

229. Le statut des étrangers contient une large gamme de droits et d'obligations. Si certains se retrouvent dans tous les statuts des étrangers, d'autres sont spécifiques à des catégories particulières.

Généralement, à l'image du statut de réfugié défini par la Convention de Genève de 1951, le statut juridique des étrangers recouvre des dispositions générales, comme l'obligation de se conformer aux lois et règlements et mesures prises pour le maintien de l'ordre public, et des dispositions particulières relatives à l'acquisition ou la perte du statut³¹⁹. Il comporte encore des dispositions sur la condition juridique des personnes, y compris leur statut personnel³²⁰, et des dispositions sur l'emploi, le regroupement familial, la libre-circulation et le bien-être. Le statut peut aussi contenir des mesures administratives (par exemple concernant la délivrance des papiers d'identité et titres de voyage), des dispositions exécutoires (comme la relation avec les conventions antérieures) et des clauses finales, telles que des réserves.

³¹⁷ ATTAL-GALY (2003), *Op. Cit.*, p. 77

³¹⁸ *Ibid.*, p 28

³¹⁹ Pour une étude de l'influence des normes supranationales sur la définition du statut interne des étrangers : COURNIL Christel, *Le statut interne de l'étranger et les normes supranationales*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Toulouse 1, L'Harmattan, 2005, 740 pages

³²⁰ Le statut personnel régit la vie privée d'une personne de sa naissance à sa mort. Le droit familial en est le noyau central. Le statut personnel englobe l'état des personnes (ce qui inclut les conditions et effets du mariage, du divorce et de la filiation), et la capacité (dans quelle limite un mineur, un aliéné ou une femme mariée peuvent accomplir seu un acte juridique). Le statut personnel varie d'un système juridique à l'autre mais est toujours dominé par l'idée de permanence, dans le sens qu'une personne ne change pas de nature par le seul franchissement d'une frontière et qu'il n'y a donc pas de raison de changer la loi qui lui est applicable. Sur le statut personnel : COURBE Patrick, *Les objectifs temporels des règles de droit international privé*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Rouen Havre, 1981, 510 pages, p. 303 et s.; ANDREZ Emmanuelle et SPIRE Alexis, « Droit des étrangers et statut personnel », *GISTI, revue Plein droit*, 2001/4, n° 51, p. 3-7

230. Le contenu du statut des étrangers se caractérise donc par son hétérogénéité. Sa définition est minutieusement encadrée, étant donné qu'elle sert des desseins politiques précis.

II. L'objet du statut juridique des étrangers : le support d'un traitement à géométrie variable

231. La création d'une nouvelle catégorie juridique induit automatiquement un traitement autonome et spécial des personnes qui y sont rattachées, en fonction des finalités propres à l'autorité publique qui l'a créée. Elle est ainsi un « mode de gestion », qui sert des buts politiques précis en matière de hiérarchisation des personnes. À ce sujet, le Professeur Ségolène Barbou des Places indique que « *L'existence des catégories est essentielle, car elle offre aux Etats la possibilité de moduler le traitement des étrangers. Elle doit donc être analysée comme le support d'une action différenciée. (...) Une hiérarchie existe bien entre les étrangers, qui apparaît dans leur statut juridique* »³²¹.
232. Comme cela l'a été expliqué plus haut, il existe deux grandes catégories de migrants : les migrants économiques et les migrants d'asile³²². Le traitement différencié entre les étrangers se reflète dans cette distinction. Le statut des migrants économiques est soumis à des règles minimales d'accueil, alors que celui des personnes protégées (tels que les réfugiés, les bénéficiaires de la protection subsidiaire, les bénéficiaires de la protection temporaire) bénéficie d'un traitement plus ou moins favorable selon le motif de protection³²³. Par ailleurs, les apatrides bénéficient d'un statut particulier défini par la Convention de New York du 28

³²¹ BARBOU DES PLACES (2008b), *Op. Cit.*: « *Le statut étant conféré sur l'unique base de la catégorie de rattachement, l'on mesure alors combien la catégorisation est l'outil privilégié de la préférence, de la hiérarchisation entre les étrangers. C'est pourquoi un cadre catégoriel constitué de nombreuses catégories, précises, permet à l'Etat d'affiner le régime juridique accordé à chaque type d'étranger* ». L'auteur a aussi écrit que « *En tout état de cause, il faut bien mesurer combien l'opération de catégorisation sert une volonté différencialiste* », BARBOU DES PLACES (2008a), *Op. Cit.*, p. 16: « *Dès lors qu'existent des catégories, l'autorité normative n'est plus tenue, au nom du principe d'égalité, d'accorder à tous les étrangers les mêmes droits. Cela lui permet de conférer plus de prérogatives à certains étrangers (chercheurs, personnes ayant des compétences et talents utiles à la France) pour des raisons d'attractivité par exemple, sans être tenue d'accorder le même traitement aux autres catégories d'étrangers. De même, elle pourra circonscrire les bénéfices que le droit international ou européen lui impose d'accorder à une catégorie (en matière de migration forcée, ou de regroupement familial) et ne pas les étendre aux autres migrants. A l'inverse, une autorité publique pourra limiter les droits et la protection reconnus à certains étrangers sans violer le droit international qui lui impose de conférer un certain statut aux réfugiés* »

³²² Voir *supra* aux para. 111 et s.

³²³ Le Professeur Catherine Wihtol de Wenden a également souligné que les systèmes nationaux européens sont « *organisés en une série de cercles concentriques hiérarchisés en fonction des statuts juridiques, à l'extrémité desquels on trouve ceux des étrangers non communautaires non résidents, ensuite des réfugiés, puis des demandeurs d'asile et, en dernier lieu, des clandestins* »; WIHTOL DE WENDEN Catherine, « Un Essai de typologie des nouvelles mobilités », *Hommes et Migrations*, 2001, n°1233, p. 4-12

septembre 1954³²⁴.

- 233.** Ces règles forment un cadre normatif disparate et asymétrique, les États membres ayant préféré l'approche sectorielle à l'adoption d'un cadre juridique général pour l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers aux fins de l'exercice d'une activité économique³²⁵. L'approche sectorielle retenue mène à accorder des droits différents aux divers groupes de travailleurs, sapant le principe du traitement égal des différents groupes de travailleurs, et laisse de côté des groupes entiers de personnes. Il en résulte une ouverture maîtrisée, où la conception utilitariste de la migration tend à présider.
- 234.** On relève également que l'introduction ou l'expansion de catégories de migrants temporaires est en vogue au niveau de l'UE et au niveau national³²⁶. Les États y voient une alternative par rapport à la migration de long terme ou permanente leur permettant de contrôler davantage les flux en assignant un but et une durée à la migration. Peuvent être visées par exemple la migration liée à un projet spécifique (tel un projet de recherche scientifique), la migration saisonnière, les stagiaires ou les étudiants. Le nombre de migrants couverts par ces schémas demeure toutefois limité. Ces programmes sont donc caractérisés par leur variation et leur flexibilité. La mise en place de programmes de migration temporaire est controversée et ils sont critiqués tant par des associations de défense des droits des migrants, qui considèrent qu'ils amènent à traiter les migrants comme de simples unités économiques, que par certains groupes politiques, qui avancent que ces programmes, par le passé, ont toujours échoué en ce

³²⁴ Convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides, entrée en vigueur le 6 juin 1960

³²⁵ Les États membres ont en effet refusé la proposition de la Commission en ce sens alors que les autres institutions européennes avaient émis un avis positif. Cf Commission européenne, Proposition de Directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante, COM(2001)386 final, Bruxelles, 11.07.2001. Pour les avis des autres institutions européennes, voir: Avis du Parlement européen du 12.2.2003 (A5-0010/2003); Comité économique et social européen du 16.1.2002 (SOC/084, CES 28/2002); Comité des régions du 13.3.2002 (CdR 386/2001). Le débat au Conseil sur cette proposition s'est limité à une première lecture. Face à ces oppositions, la Commission européenne a opté pour une approche alternative et a proposé l'adoption d'une série de directives visant des catégories spécifiques de ressortissants de pays tiers, en raison du but de leur séjour et de leurs qualifications. Dans le but de susciter les réactions et d'amorcer un large débat entre tous les acteurs concernés, la Commission européenne a publié un Livre Vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques début 2005. Une réflexion sur les approches horizontale et sectorielle y est réalisée; Cf COM (2004)811, Bruxelles, 11.1.2005

³²⁶ Sur l'usage des catégories de migrants temporaires : RUHS Martin, "The potential of temporary migration programmes in future international migration policy", *International Labour Review*, Vol. 145, 2006, n° 1-2, p. 7-36; ABELLA Manolo, Policies and Best Practices for Management of Temporary Migration, UN/POP/MIG/SYMP/ 2006/03, UN International Symposium on "International Migration and Development", Turin, 2006

que nombre de migrants se sont jamais rentrés chez eux³²⁷.

- 235.** Cette présentation des éléments constitutifs et l'objet du statut juridique des étrangers nous permet à présent d'aborder le contenu du statut juridique qui pourrait être offert aux déplacés de l'environnement en droit de l'UE en cas de création d'une nouvelle catégorie.

§ 2. Le contenu du statut juridique des déplacés environnementaux

- 236.** Il semble prématuré de vouloir présenter de façon exhaustive, à ce stade des réflexions scientifiques et politiques, le contenu d'un statut juridique des déplacés de l'environnement en droit de l'UE, étant donné que la création d'une telle catégorie n'est pas à l'agenda et que ceci requiert une approche hautement prospective.

- 237.** Des considérations générales peuvent cependant être mises en évidence. Celles-ci concilient les exigences des prérogatives souveraines des États, très présentes dans la définition des statuts juridiques des étrangers, et les obligations découlant de la protection des droits de l'homme (I).

De nombreux projets de statuts internationaux pour les déplacés environnementaux, qui s'inspirent fortement du droit international des réfugiés, ont été élaborés par la doctrine ces dernières années. L'étude des trois projets les plus développés fournit des pistes de réflexion quant à la substance possible d'un statut de déplacé environnemental en droit de l'UE (II).

I. Considérations générales

- 238.** Cinq considérations générales peuvent être avancées dans le cadre de cette tentative d'esquisser un statut juridique pour les déplacés de l'environnement sur la base de leurs caractéristiques particulières.

³²⁷ Plusieurs études documentent notamment l'échec du Guest Workers Program d'après-guerre. Voir notamment : HIRA Ron, "Bridge to Immigration or Cheap Temporary Labor ?", Economic Policy Institute, Briefing Paper n°257, February 2010; OEZCAN Veysel, "Germany : Immigration in Transition", Social Science Centre, Berlin, July 2004, <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=235> (accédé le 23 février 2010); CASTLES Stephen, "Guestworkers in Europe : A Resurrection ?", *International Migration Review*, New York, Vol 40, n°4, Winter 2006, p. 741–766

239. La première considération générale a trait au caractère nécessairement matériel d'un statut pour les déplacés de l'environnement étant donné que, à la différence des réfugiés conventionnels, le lien juridique avec l'État d'origine n'est pas rompu³²⁸. Les implications concrètes sont importantes. Un déplacé environnemental pourrait conserver des liens forts avec son pays d'origine tandis que l'État d'accueil d'un déplacé environnemental n'aurait nécessairement pas à se substituer à l'État d'origine pour certaines tâches, telles que la délivrance des documents relatifs à l'état civil (actes de mariage, de naissance, etc.), à la circulation ou encore les permis de conduire. Par contre, le besoin de quitter le pays d'origine, l'impossibilité de recourir à la fuite interne³²⁹ et l'incapacité pour le gouvernement du pays d'origine d'assurer la protection des droits fondamentaux devraient tout de même être démontrés pour justifier l'admission sur le territoire d'un autre pays³³⁰.

240. La deuxième considération générale porte sur les droits de l'homme, qui doivent être respectés en toutes circonstances³³¹, et qui donc entreront naturellement dans le panorama des règles applicables aux déplacés de l'environnement. Par contre, il faut souligner que l'application des droits de l'homme en cas d'urgence, par exemple lors de catastrophes naturelles de grande ampleur, peut être suspendue³³².

Ainsi, des dispositions devront définir les standards de traitement en matière d'emploi, de résidence, de logement, de santé, de sécurité sociale, d'unité familiale, d'accès à l'éducation et à la formation professionnelle, de droit syndical et de droits politiques.

241. La troisième considération générale concerne la clarification au regard du droit international des réfugiés, qui sera de mise lors de l'édification d'un statut pour les déplacés de l'environnement, puisque les deux statuts auront trait à des situations de déplacements forcés³³³. Il a déjà été démontré que les déplacés de l'environnement ne peuvent prétendre au

³²⁸ MAGNINY (1999), *Op. Cit.*, p. 503

³²⁹ La fuite interne (ou « *possibilité de protection interne* ») se réfère à la possibilité d'une attente raisonnable de protection étatique dans une autre partie du pays. Cette condition est classiquement insérée dans tout statut protecteur. Voir à ce sujet le Guide du HCR (2011), *Op. Cit.*, para. 91

³³⁰ Voir *infra* aux para. 423 et s.

³³¹ En vertu de l'article 21 du TUE, l'Union européenne est tenue, lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de son action extérieure, de respecter, de protéger et de promouvoir les droits de l'homme.

³³² IASC, Protecting Persons Affected by Natural Disasters: IASC Operational Guidelines on Human Rights and Disasters, Brookings-Bern Project on Internal Displacement, 2006. Magniny a noté que ces droits sont restreints « *à leur plus simple expression en raison de la situation d'urgence dans laquelle ils se trouvent. Il n'y a, à cet égard, pas de spécificité des personnes déplacées, leur situation s'avérant commune à celle de toutes les personnes en situation d'urgence* », MAGNINY (1999), *Op. Cit.*, p. 366

³³³ MAGNINY (1999), *Op. Cit.*, p. 325

statut de réfugié selon le droit positif³³⁴. Cependant, ce droit contribuera certainement à la définition d'un statut pour les déplacés de l'environnement. Les projets de statut qui seront présentés s'appuient d'ailleurs largement sur les règles et pratiques existantes concernant les réfugiés. Le principe de non-refoulement, issu de la Convention de Genève relative au statut de réfugié, est très important pour les déplacés de l'environnement³³⁵.

- 242.** La quatrième considération générale se rapporte au caractère temporaire d'un statut de déplacés de l'environnement, les conséquences des catastrophes environnementales étant en effet limitées dans le temps³³⁶. Ceci ne devrait pas poser de difficulté étant donné que, comme cela l'a été expliqué, les régimes d'entrée et de séjour temporaires sont en vogue au niveau de l'UE. Des aménagements juridiques spéciaux pour les cas de dégradations environnementales définitives, tels que la submersion d'un État insulaire par la montée des océans, devront néanmoins être prévus³³⁷.
- 243.** Enfin, la cinquième et dernière considération générale vise les obligations des déplacés de l'environnement. En la matière, on peut se référer à la Convention de Genève de 1951 qui mentionne, dès son article 2, l'obligation générale qui pèse sur les réfugiés de se conformer aux lois et règles du pays d'accueil ainsi qu'aux mesures prises pour le maintien de l'ordre public³³⁸.
- 244.** S'il est précoce pour dresser un statut exhaustif des droits et des obligations des déplacés de l'environnement en droit de l'UE, des considérations générales ont pu être mises en lumière. L'étude de projets de statut internationaux élaborés par la doctrine permet de détecter d'autres éléments qui pourraient participer à ce statut spécial.

³³⁴ Voir *supra* aux para. 32 et s.

³³⁵ L'article 33(1) de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés stipule également que « aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques ». Le principe de non-refoulement a valeur de *jus cogens* selon certains académiques. Cf ALLAIN Jean, "The Jus cogens Nature of Non-Refoulement", *International Journal of Refugee Law*, 2001, Vol 13, p. 533-558

³³⁶ MAGNINY (1999), *Op. Cit.*, p. 503

³³⁷ Sur ces situations particulières, voir notamment : RAIMANA-LALLEMANT (2009); McADAM (2010)

³³⁸ À ce sujet, Magniny indique que « Il convient de mentionner au premier chef, parmi les obligations incombant aux réfugiés de l'environnement, l'obligation de respecter l'environnement d'accueil, la population et l'État hôte, y compris la volonté de se plier aux règles édictées à leur égard dans la mesure où elles respectent les principes fondamentaux énoncés ci-dessus », MAGNINY (1999), *Op. Cit.*, p. 516

II. Les projets de statuts internationaux

- 245.** La création d'une nouvelle convention internationale spécifique pour la protection des déplacés de l'environnement, à laquelle serait attachée des règles statutaires autonomes, a fait l'objet de plusieurs projets de recherche. La qualité de leurs auteurs met en avant le rôle crucial joué par la doctrine dans la définition, la systématisation et, surtout, l'enseignement des catégories juridiques³³⁹.

Trois projets de convention méritent d'être étudiés car ils sont les plus développés : celui du CRIDEAU de l'Université de Limoges (A), celui de Docherty et Giannini de l'Université d'Harvard (B) et celui de la firme de consultance australienne Hodgkinson (C). Des enseignements communs pour la définition d'un statut de déplacé environnemental en droit de l'UE en seront tirés (D).

Ces propositions mentionnent toutes l'ampleur du changement climatique comme justification pour le développement d'un nouveau statut. Elles puisent dans des dispositions issues d'instruments existants, en particulier la Convention de Genève de 1951, et les adaptent au contexte des déplacements environnementaux. Elles diffèrent toutefois au sujet du contenu et de l'étendue des droits et obligations des déplacés environnementaux.

A. Le projet de l'Université de Limoges

- 246.** En France, en 2005, au sein de l'Université de Limoges, le CRIDEAU, en collaboration avec l'Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques (OMIJ) et le Centre International de Droit Comparé de l'Environnement (CIDCE) ont organisé un colloque international sur la reconnaissance d'un statut international pour les réfugiés écologiques. Durant ce colloque a été lancé l'*Appel de Limoges sur les réfugiés écologiques*³⁴⁰.
- 247.** En continuation, ces regroupements de juristes de l'environnement ont présenté en mars 2009 un « Projet de Convention relative au statut international des déplacés environnementaux », préalablement publié en décembre 2008³⁴¹. Ce document contient un statut spécifique assorti de droits nouveaux et des mécanismes de mise en œuvre.

³³⁹ CUMYN (2011), *Op. Cit.*, p. 378

³⁴⁰ Appel de Limoges sur les réfugiés écologiques [et environnementaux], Limoges, 23 juin 2005, <http://www.cidce.org/pdf/Appel%20de%20Limoges.pdf>

³⁴¹ LAVIEILLE Jean-Marc *et al.*, « Présentation du projet de convention relative au statut international des déplacés environnementaux », *REDE*, 2008, n°4, p. 375-395

Les déplacés de l'environnement y sont définis largement comme « *les personnes physiques, les familles ou les populations confrontées à un bouleversement brutal ou insidieux de leur environnement portant inéluctablement atteinte à leurs conditions de vie, les forçant à quitter, dans l'urgence ou dans la durée, leur lieu de vie habituel* » (article 2.2).

- 248.** Deux éléments sont à la base du projet : l'obligation pour les États d'accueillir les déplacés environnementaux et, plus innovant, le droit pour les déplacés au libre choix du pays d'accueil.

Une procédure de droit interne est à mettre en place par les États pour accorder le statut par le biais d'une commission nationale sur la base de lignes directrices internationales.

Du point de vue institutionnel, cet ambitieux projet suppose la création d'une Agence Mondiale pour les Déplacés Environnementaux (AMDE), ayant le monopole de l'interprétation de la convention et le pouvoir de se prononcer en appel sur les décisions d'octroi et de refus du statut. Les moyens financiers et scientifiques sont respectivement liés à la mise en place d'un comité scientifique, qui élabore des études et émet des avis sur les actions de l'AMDE, et d'un Fonds Mondial pour les Déplacés Environnementaux (FMDE), qui accorde des aides aux États de résidence et d'accueil.

- 249.** Il s'agit du projet le plus abouti présenté à ce jour. Il s'efforce de prendre en compte la diversité des situations, puisque sont couverts à la fois les déplacements individuels et collectifs, temporaires et permanents, soudains et progressifs. Il prend, en outre, en considération les situations des déplacés environnementaux interétatiques et intra-étatiques. Six principes juridiques fondent le projet : le principe de l'assistance écologique, celui de proximité, celui de proportionnalité, celui de protection effective, celui de non-discrimination et enfin le principe de responsabilités communes mais différenciées (qui fait l'objet d'un protocole particulier).

- 250.** Parmi les droits garantis par la Convention (chapitre 4), on dénote ceux communs à tous les déplacés environnementaux (comme les droits à l'information et la participation, le droit d'être secouru, le droit à l'eau et à une aide alimentaire, le droit à un habitat, le droit aux soins, le droit à la personnalité juridique, le droit au respect de l'unité familiale et le droit de gagner sa vie par le travail), ceux propres aux déplacés environnementaux temporaires (dont le droit à un hébergement sécurisé, le droit à la réinstallation, le droit au retour et le droit au séjour prolongé) et ceux propres aux déplacés environnementaux définitifs (à savoir le droit au

logement et le droit à la nationalité).

Le projet prend aussi en compte les droits des personnes menacées de déplacement qui vivent dans des zones écologiquement à risque. Celles-ci bénéficient du droit à l'information et à la participation par rapports aux menaces de catastrophes et aux mesures préventives que doivent prendre les États³⁴².

B. Le projet de Docherty et Giannini de la faculté de droit de Harvard

- 251.** La portée du projet de statut international de Docherty et Giannini est plus limitée en termes de champ d'application que celui du CRIDEAU, puisqu'il ne prend pas en compte les déplacements internes et qu'il ne s'attache qu'au changement climatique³⁴³.

Le réfugié climatique est défini comme « *un individu qui est forcé de fuir son habitat et de se relocaliser, temporairement ou de façon permanente, en franchissant une frontière nationale, en raison d'un dérèglement environnement soudain ou graduel, qui est lié au changement climatique et auquel les humains ont plus que probablement contribué* ».

- 252.** En ce qui concerne le contenu du statut, la Convention de Genève de 1951 sur le statut de réfugié est prise comme référence, étant donné qu'elle représente un modèle unique de protection des droits de l'homme au niveau international selon les auteurs.

La détermination du statut en groupe est avancée comme la solution par défaut, bien que la détermination individuelle doive être possible.

Les causes de cessation du statut sont similaires à celles de la Convention de Genève de 1951 : si la personne obtient la nationalité et la protection d'un autre État, si elle retourne ou accepte la protection de son pays d'origine ou si, lorsque sa survie n'est plus menacée, refuse de retourner ou accepte la protection de son pays d'origine.

Le nouvel instrument vise à garantir une large gamme de droits civils et politiques, économiques, sociaux et culturels, ainsi que des droits de circulation.

Sur le plan civil et politique, tout comme dans la Convention de Genève, la liberté d'association, l'accès aux tribunaux et à l'assistance juridique doivent être garantis à un niveau égal avec les nationaux du pays d'accueil. La liberté d'expression est ajoutée à cette

³⁴² Ce projet de statut spécial est commenté par LAVIEILLE Jean-Marc, « Droits de l'homme et catastrophes écologiques », in *Changements environnementaux globaux et droits de l'homme*, COURNIL Christel et COLARD-FABREGOULE Catherine (dir.), Bruylant, Bruxelles, 2012, 648 pages, p. 384-390

³⁴³ DOCHERTY Bonnie and GIANNINI Tyler, "Confronting a Rising Tide : a Proposal for a Convention on Climate change Refugees", *Harvard Environmental Law Review*, 2009, Vol. 33, p. 349-403

liste de protection.

L'accès à l'éducation élémentaire, aux soins publics, aux bénéfices du travail, à la sécurité sociale et aux compensations pour les travailleurs sont également avancés comme devant être octroyés dans le cadre d'un standard exceptionnel de traitement

En outre, les réfugiés climatiques devraient se voir accorder un standard général de traitement en matière de droit à l'emploi, logement et éducation supérieure.

Enfin, les États d'accueil doivent respecter le principe de non-refoulement et autoriser la libre circulation des réfugiés climatiques sur leur territoire, à un niveau égal avec les autres étrangers, délivrer les documents d'identité et de voyage et faciliter la naturalisation des réfugiés climatiques.

C. Le projet du groupe Hodginkson

- 253.** Le groupe Hodginkson, spécialisé sur les questions de changement climatique et d'aviation, mène depuis plusieurs années un programme de recherche sur les personnes déplacées par le changement climatique, qui a notamment abouti à la rédaction d'un projet de « Convention pour les personnes déplacées par le changement climatique », publié en septembre 2008³⁴⁴.
- 254.** Ce projet vise la protection des personnes déplacées internationalement, de façon temporaire ou permanente, à cause du changement climatique, en incorporant un mécanisme pour les déplacés internes et des principes spécifiques pour la réinstallation des habitants des États insulaires devenus inhabitables.
- Les personnes déplacées par le changement climatique sont définies comme « *les groupes de personnes dont l'habitat habituel est devenu, ou deviendra, temporairement ou de façon permanente, inhabitable suite à un évènement lié au changement climatique* ».
- 255.** Les principaux éléments inscrits dans ce projet sont : la réinstallation à long terme des personnes déplacées ou menacées (soit de manière interne soit de manière internationale), une répartition des charges entre États au titre de l'article 3.1 de la CCNUCC, une assistance de la part des États aux personnes affectées sur la base des contributions historiques aux émissions de gaz à effet de serre, une acceptation de la part des États dont la population est à

³⁴⁴ HODGKINSON David *et al.*, "The Hour When the Ship Comes In: A Convention for Persons Displaced by Climate Change", *Monash University Law Review*, Vol 36, 2010, p. 69-119; "Copenhagen, Climate Change 'Refugees' and the Need for a Global Agreement", *Public Policy*, Vol. 4, n°2, 2009, p. 155-174; and "Towards a Convention for Persons Displaced by Climate Change: Key Issues and Preliminary Responses, *The New Critic*", n°8, 2008. Pour plus d'information: www.ccdpconvention.com

risque de continuer la lutte contre le changement climatique (la Convention organiserait à cet effet un soutien financier incluant le secteur privé et les mécanismes de développement propre du Protocole de Kyoto), des provisions pour les déplacements suite à des événements soudains et, enfin, un accord initial des parties pour entamer une recherche permettant d'évaluer les populations à risque et la capacité des parties de proposer des options de réinstallation.

Le projet prévoit la création d'une organisation pour les déplacements climatiques (*Climate Change Displacement Organisation* - CCDO) composée de quatre entités : une assemblée, un conseil, un fonds et un corps scientifique. Des groupes de mise en œuvre sont prévus afin de faciliter les réinstallations.

Un processus de détermination en masse du statut est proposé tout comme dans le projet de Docherty et Giannini.

- 256.** Les droits octroyés sont distingués selon qu'il s'agisse d'un déplacement interne ou transfrontière.

Dans le cas des mouvements transfrontières, la Convention de Genève est prise comme modèle en matière de droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Le bénéfice des droits s'obtient de façon graduelle proportionnellement à la durée du déplacement.

Un standard de traitement minimum au moins équivalent à celui des autres étrangers dans l'État d'accueil doit être garanti. Cependant, tout comme dans la Convention de Genève, certains droits doivent être garantis au même niveau que les nationaux du pays d'accueil.

Le non-refoulement vers un pays ou un changement environnemental induit par le changement climatique risquerait de menacer la vie où la capacité de survie de la personne doit être garanti.

Un principe de proximité, requérant la séparation la plus petite possible des personnes affectées de leur « zone culturelle » est aussi avancé.

Les mêmes clauses de cessation du statut que dans la Convention de Genève sont proposées là aussi, tout comme dans le projet de Docherty et Giannini.

En raison de leur situation unique, les habitants des États insulaires menacés de disparaître devraient se voir accorder un traitement basé sur les principes de proximité (en matière de réinstallation), d'auto-détermination et de préservation de leur culture (ce qui est absent du régime international pour les réfugiés).

D. Les enseignements communs tirés des projets de statut internationaux

- 257.** À l'issue de cette analyse de la substance possible d'un statut pour les déplacés de l'environnement, plusieurs conclusions s'imposent.
- 258.** Afin de réaliser son objet fonctionnel de protection des déplacés environnementaux, « *consistant en un cadre juridique stable, garantissant à ses bénéficiaires, dignité et moyens de vie, le temps nécessaire avant qu'ils puissent regagner leur lieu de vie traditionnel* »³⁴⁵, il apparaît que ce statut doit être matériel, temporaire et fondé sur les droits de l'homme et les droits des réfugiés.
- 259.** Les trois projets de statut international étudiés ont mis en lumière la nécessité d'articuler ce statut autour des principes de non-refoulement et de non-discrimination.
- 260.** Une lacune majeure de ces projets est de ne pas aborder les liens juridiques entre, d'une part, le déplacé environnemental et son pays d'origine et, d'autre part, entre le pays d'origine et le pays d'accueil. Ces relations devront être précisées. Elles seront nécessairement différentes de celles qui existent dans le cadre de l'asile puisque la protection interne ne cesse pas en principe en cas de désastre naturel³⁴⁶.
- 261.** Ces projets ne comportent pas non plus de critères permettant de distinguer les déplacements forcés des déplacements volontaires en cas de dégradations environnementales. Il s'agit pourtant d'un aspect fondamental, car la protection ne peut être offerte à tous et doit être réservée aux personnes gravement affectées. La fixation d'un seuil de gravité, à l'image du droit des réfugiés, est donc nécessaire. Comme cela l'a été présenté, ce seuil d'affectation pourrait s'évaluer sur la base de l'état de milieu naturel, combiné à l'impact de sa dégradation sur les conditions de vie de la population, qui s'évalue par ses chances de survie et l'aspect contraint du déplacement³⁴⁷.
- 262.** En ce qui concerne les droits et obligations des déplacés de l'environnement, si les standards fournis par la Convention de Genève de 1951 sont généralement pris pour modèles, les vues divergent. La variété des situations de déplacements environnementaux, en particulier les

³⁴⁵ MAGNINY (1999), *Op. Cit.*, p. 490

³⁴⁶ Voir *supra* au para. 239 et *infra* aux para 422 et s. sur le maintien présumé de la protection interne

³⁴⁷ Voir *supra* aux para. 162 et s.

distinctions entre les déplacements temporaires et permanents et entre les déplacements internes et internationaux, suppose nécessairement des traitements différents impliquant des gammes de droits différentes.

Ce serait donc un statut général, assorti des règles particulières pour certaines situations, telles que les cas de submersion d'États insulaires par la montée des océans, qu'il faudrait développer.

- 263.** Ces projets mettent en avant les difficultés à ranger l'ensemble des déplacés environnementaux au sein d'une même catégorie à laquelle serait attachée un statut commun.
- 264.** La création catégorielle dans le cas des étrangers induit donc un effet opératoire notoire : le rattachement, ou la création, d'un statut juridique. Elle produit aussi des effets d'ordre définitionnels, moins mis en avant dans les travaux de la doctrine bien que tout aussi importants, car l'élaboration catégorielle vise aussi l'identification des personnes objet de la catégorisation.

Section 2. Un effet définitionnel : la reconnaissance officielle

- 265.** Au delà de sa fonction taxinomique, visant à ranger au sein d'un même ensemble des personnes ayant les mêmes qualités, la création catégorielle revient à mettre en évidence des personnes.

Il s'agit donc aussi d'une opération d'identification (ou d'individualisation), qui s'avère utile sur le plan politique. La communication croissante sur les déplacés de l'environnement a, en effet, permis la naissance d'une catégorie « politique ». La catégorisation a en cela des conséquences sociétares (§1).

La catégorisation produit aussi des effets symboliques quant aux personnes mêmes objets du processus de catégorisation, en leur offrant une reconnaissance officielle et en normalisant leur situation, anéantissant ainsi les controverses quant à leur existence. La catégorisation entraîne en cela des effets individuels (§2)³⁴⁸.

³⁴⁸ NOIRIEL (1997), *Op. Cit.*, 31

§1. Une catégorisation utile sur le plan politique

266. Inexistant il y a moins de dix ans, le concept de « déplacé de l'environnement » apparaît désormais dans des documents émanant d'universitaires, d'acteurs associatifs ou encore d'institutions internationales, mais également dans des travaux d'acteurs politiques. Dans le discours public, il est aujourd'hui de plus en plus invasif.

Cette mobilisation des acteurs politiques et le processus de catégorisation vont de pair et servent la communication publique (I). A ce jour, on peut dire qu'une catégorie « visuelle » ou « politique » de déplacés de l'environnement est apparue. Dépourvue d'effet juridique, elle possède toutefois une valeur stratégique certaine au niveau de la communication et fournit une base pour le développement d'une catégorie juridique (II).

I. La mobilisation politique

267. L'édification d'une nouvelle catégorie pour les déplacés de l'environnement impliquerait inévitablement la reconnaissance de ce groupe sur la scène politique. L'édification d'un statut conduit en effet à donner de la visibilité au groupe qui est en l'objet, cette opération reposant sur un processus d'identification et d'acceptation.

268. Si la création catégorielle stimule la mobilisation politique, réciproquement la mobilisation politique est nécessaire pour vulgariser le débat et encourager le développement d'une nouvelle catégorie juridique de ressortissants d'États tiers dans la politique migratoire de l'UE³⁴⁹.

La communication politique est un outil d'influence sur l'édification de catégorie juridique, en particulier quand il s'agit de politique migratoire. La création d'une catégorie juridique aboutit à la représentation de l'ensemble social considéré sur la scène politique.

³⁴⁹ Cette difficulté, première étape à franchir dans la recherche d'une solution globale, a été pointée par la députée européenne du groupe des Verts Jean Lambert : "*By recognising environmental refugees you recognise the problem. By recognising the problem you start on the road to accepting responsibility and implementing solutions*", LAMBERT Jean, "Refugees and the Environment. The Forgotten Element of Sustainability", The Greens/European Free Alliance, 2002

- 269.** Cette mobilisation politique est difficile, car dépendante de l'opinion publique oscillante entre une vision administrative, qui dénonce les « faux » réfugiés, et une vision plus humaniste. Les débats sur les déplacements humains ne sont pas toujours rationnels. Ceux-ci sont bien souvent empoisonnés par l'opportunisme électoral, la presse à sensation, le populisme ou la crispation sécuritaire. L'intolérance, le rejet et la crainte sont encouragés.
- 270.** Bien qu'ils ne soient pas encore un sujet prioritaire sur l'agenda international, les déplacements environnementaux génèrent un intérêt et des réactions accrus à tous les niveaux et dans divers cadres. Étudiés uniquement par un petit cercle d'académiques au cours des deux dernières décennies, ils font aujourd'hui la une des quotidiens de façon récurrente. Les ONG ont joué un rôle déterminant dans la vulgarisation du débat. La communication et l'expertise sont devenues leurs armes, leur permettant de construire un argumentaire crédible apte à capter l'attention des médias et à exercer une pression croissante sur les gouvernements. Plusieurs organisations internationales se sont aussi saisies de la complexité du phénomène (à l'image du PNUE³⁵⁰ et de l'OIM³⁵¹). En parallèle, depuis quelques années, les déclarations, invitant à une prise de conscience de la situation et à la reconnaissance des déplacements humains issus du climat ou de l'environnement plus généralement, se succèdent³⁵². En outre, divers pays membres, possédant déjà des dispositions législatives en matière d'asile, qui prennent en compte certaines situations liées à des catastrophes écologiques, stimulent la discussion³⁵³.
- 271.** La pression exercée par la société civile a conduit certains partis et personnalités politiques à se mobiliser en faveur des déplacés environnementaux. En Europe, les parlements belges et suisses, et mêmes certains gouvernements, à savoir le Royaume-Uni, l'Allemagne et la Norvège, se sont déjà penchés sur la question. Le Conseil de l'Europe est également proactif sur le sujet (A). Au niveau de l'UE, la prise en compte politique des déplacés de

³⁵⁰ UNEP, "Livelihood Security : Climate Change, Migration and Conflicts in the Sahel", 2011, 112 pages

³⁵¹ IOM, "Migration, Environment and Climate Change : Assessing the Evidence", 2009, 448 pages

³⁵² Chronologiquement: Stuart M. Leiderman, Harry Wijnberg, *The Toledo initiative on environmental refugees and ecological restoration*, Toledo, 9-10 July 2004; *Appel de Limoges sur les réfugiés écologiques [et environnementaux]*, Limoges, 23 juin 2005; Parlement européen, *Déclaration sur les migrations climatiques*, adoptée lors de la conférence sur les migrations climatiques organisée au Parlement européen par le Groupe Verts/EFA, Bruxelles, 11 juin 2008; *Déclaration d'engagement relative aux migrants du climat*, à l'attention des villes et des gouvernements locaux, Nantes, 3 juillet 2008; *Déclaration sur les réfugiés environnementaux de l'Assemblée Parlementaire de la Méditerranée*, Monaco, 14 novembre 2008; Déclaration du Groupe Mondial sur la Migration relative à l'impact du changement climatique sur les migrations, 15 novembre 2011

³⁵³ Voir *infra* aux para. 663 et s. en matière de protection complémentaire et 748 et s. en matière de protection temporaire

l'environnement est grandissante et a évolué d'une approche exclusivement sécuritaire vers une approche plus équilibrée (B).

A. La mobilisation de gouvernements européens et du Conseil de l'Europe

272. En Europe, comme ailleurs, ce sont les groupes politiques écologiques qui se mobilisent le plus sur la question des déplacés de l'environnement. Leur action est, pour l'instant, assez isolée.
273. Devant le Sénat belge, une proposition de résolution visant à la reconnaissance dans les conventions internationales du statut de réfugié environnemental a été présentée en 2006³⁵⁴. Deux ans après, une autre résolution pour la reconnaissance spécifique du statut de réfugiés climatiques a été proposée par le groupe Ecolo-Groen³⁵⁵. Si le gouvernement belge se dit au courant de la problématique, sa prise en compte n'est pour l'instant pas envisagée: « *la problématique des réfugiés climatiques doit être abordée au niveau international et dans un contexte élargi, à partir d'une vue globale du problème du changement climatique, de ses conséquences et de la manière dont on peut définir une politique à ce sujet. Cela n'aurait guère de sens de traiter cette problématique dans le cadre étroit de la politique d'asile ou de la politique migratoire de la Belgique* »³⁵⁶.
274. En Suisse, une motion, déposée en décembre 2007, visait la promotion d'un « statut international pour les exilés internationaux », et déclarait que « *face au réchauffement climatique, la Suisse doit prendre à sa charge (transport et accueil), une partie des exilés climatiques, en fonction de son niveau d'émission de gaz à effet de serre* »³⁵⁷. En février 2008, le Conseil fédéral a rejeté la motion en rappelant que « *la Suisse et un grand nombre d'autres*

³⁵⁴ Sénat belge, Comité des relations extérieures et de la défense, Proposition de résolution visant à promouvoir la reconnaissance dans les conventions internationales du statut de réfugié environnemental, Auteur de la proposition: M. Philippe MAHOUX, Doc n°3-1556, 26 mars 2006

³⁵⁵ Chambre des représentants de Belgique, Proposition de résolution visant à la reconnaissance d'un statut spécifique pour les réfugiés climatiques, déposée par Mme Juliette BOULET, M. Wouter DEVRIENDT et Mme Zoé GENOT, Groupe Ecolo-Groen!, Bruxelles, Doc 52 1478/001, 14 octobre 2008

³⁵⁶ Réponse de la Ministre Annemie Turtelboom, Chambre des représentants, Commission de l'Intérieur, Réunion du 6 mai 2009, Extrait du compte rendu intégral (CRIV 52 – COM 0547). En décembre 2009, le Secrétaire d'Etat ajouta que les migrants environnementaux « *requièrent une autre sorte de protection. Une option plus indiquée pourrait être une protection dans leur pays ou leur région d'origine mais ces aspects doivent encore être évalués* »; Réponse du Secrétaire d'Etat Melchior Wathelet, Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique, Réunion du 8 décembre 2009, Extrait du compte-rendu général (CRABV 52 - COM 517)

³⁵⁷ Motion, Statut international pour les exilés environnementaux, déposée par Zisyadis Josef le 19 décembre 2007 au Conseil national, Etat des délibérations: Liquidé, 07.3816

États accordent l'admission provisoire aux personnes dont le rapatriement n'est pas raisonnablement exigible à cause d'événements liés à l'environnement. Ces personnes bénéficient ainsi déjà de la protection dont elles ont besoin »³⁵⁸.

- 275.** Le gouvernement britannique a financé un projet de recherche de deux ans sur la question, confié à Foresight, un service du bureau du gouvernement pour la science. Ce projet, qui a impliqué plus de 350 experts internationaux, a abouti à la réaction d'un long rapport, couvrant les aspects conceptuels, juridiques et opérationnels, qui est devenu une référence en ce domaine³⁵⁹. Le rapport Foresight se démarque des autres initiatives gouvernementales, en ce qu'il ne prône pas la catégorisation autonome des déplacés de l'environnement. Il soutient, au contraire, qu'il est impossible d'isoler les changements environnementaux des autres facteurs de la migration.
- 276.** Les gouvernements suisses et norvégiens apportent un soutien la mise en œuvre des dix principes de Nansen adoptés lors de la conférence de Nansen à Oslo en juin 2011³⁶⁰, à travers une nouvelle initiative intergouvernementale de trois ans lancée en octobre 2012, baptisée « Initiative Nansen ». Cette dernière vise à obtenir un consensus entre les États sur la meilleure façon de combler les lacunes en matière de protection des personnes déplacées internationalement par les dégradations environnementales. Elle repose sur des activités concrètes dans les domaines de la prévention, de la protection et de l'assistance durant la période de séjour à l'étranger ainsi que du retour au pays. Elle devrait déboucher sur la formulation d'un programme de protection³⁶¹.

³⁵⁸ Réponse du Conseil fédéral du 13 février 2008 à la motion 07.3816, Statut international pour les exilés environnementaux. Le Conseil fédéral réitéra alors sa réponse à l'interpellation du groupe des Verts "Personnes déplacées pour des raisons environnementales. Statut de réfugié"(Interpellation, Personnes déplacées pour des raisons environnementales. Statut de réfugié, déposée par Groupe des Verts le 4 octobre 2007 au Conseil national, Etat des délibérations: Liquidé, 07.3662) en estimant que la plupart des personnes visées se déplacent à l'intérieur de leur pays et donc qu'il est plus adéquat de développer d'autres solutions que la protection « *telles la détection précoce des mouvements migratoires ou les aides ciblées apportées aux populations locales* »; Réponse du Conseil fédéral du 28 novembre 2007 à l'interpellation du groupe des Verts 07.3662, Personnes déplacées pour des raisons environnementales. Statut de réfugié

³⁵⁹ Foresight (2011), *Op. Cit.*, 234 pages

³⁶⁰ Les principes Nansen insistent sur le besoin de continuer la recherche, le devoir des États de protéger leur population, la coordination entre tous les acteurs, la nécessité de développer la coopération régionale et internationale, le renforcement des capacités de prévention et de gestion des catastrophes naturelles, le traitement des lacunes juridiques, le rôle clé des principes directeurs pour les déplacés internes, le besoin de développer un cadre juridique pour les déplacés externes et des principes clés comme la non-discrimination ou la participation. Ces principes sont disponibles sur le site de la conférence: www.nansenconference.no (accédé le 15 avril 2012). Sur ces principes: KÄLIN (2012), *Op. Cit.*

³⁶¹ Au cours des trois prochaines années, des consultations seront menées auprès des gouvernements et des représentants de la société civile des régions particulièrement concernées. L'initiative est conduite par un groupe de pilotage composé de huit États du Sud et du Nord sous la présidence de la Norvège et de la Suisse. Le statut d'envoyé de la présidence de l'Initiative Nansen est revenu au professeur Walter Kälin, expert

- 277.** Au sein du Conseil de l'Europe, la question de la protection des déplacés de l'environnement a été discutée à plusieurs reprises. En octobre 2006, l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a appelé le Comité des Ministres à adopter une recommandation reconnaissant l'existence et l'ampleur du problème des réfugiés écologiques³⁶². Le Comité des Ministres n'y a pas donné de suite. Un rapport, préparé par la Commission sur les migrations, les réfugiés et la population de l'APCE, a été adopté en décembre 2008³⁶³. Suite à ce rapport, l'APCE a adopté une recommandation³⁶⁴ et une résolution³⁶⁵ le 30 janvier 2009. Dans le rapport, en matière de protection, l'Assemblée se montre entreprenante en estimant que « *[l]'Europe doit jouer un rôle de pionnier dans ce domaine. Le Conseil de l'Europe devrait participer à cette action en élaborant sa propre convention-cadre pour la reconnaissance du statut et des droits des migrants environnementaux, et adopter un Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit à un environnement sain et sûr* »³⁶⁶.
- 278.** Ces diverses initiatives politiques visent donc toutes, à l'exception du rapport Foresight, le développement d'un statut spécial pour les déplacés de l'environnement. Ce faisant, elles vont dans le sens d'une catégorisation autonome de ce phénomène.
- 279.** Au sein de l'UE, la discussion sur les déplacements environnementaux a été ouverte timidement il y a plus de dix ans. Ces dernières années, l'actualité européenne a démontré une prise en compte politique croissante de la question mais aucun positionnement juridique n'a encore été pris.

suisse renommé en matière de droits de l'homme. Un comité consultatif composé de représentants de la société civile et d'organisations internationales accompagne le processus. Les activités s'inscrivant dans le cadre de l'Initiative Nansen sont assistées par un petit secrétariat basé à Genève.

³⁶² APCE: *Le problème des réfugiés environnementaux*, Proposition de recommandation présentée par M. Mevlüt Çavuşoğlu et plusieurs de ses collègues, Doc. 11084, 23 octobre 2006

³⁶³ APCE, Commission des migrations, des réfugiés et de la population: *Migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux: un défi pour le XXI^{ème} siècle*, Rapport, Rapporteur: Mme Tina Ackeftoft, Doc. 11785, 23 décembre 2008

³⁶⁴ APCE, Recommandation 1862 (2009): *Migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux: un défi pour le XXI^{ème} siècle*, adoptée le 30 janvier 2009 (9^{ème} séance)

³⁶⁵ APCE, Résolution 1655 (2009): *Migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux: un défi pour le XXI^{ème} siècle*, adoptée le 30 janvier 2009 (9^{ème} séance)

³⁶⁶ Le rapport ajoute que « *Dans l'intervalle, les Etats membres sont encouragés à interpréter et à appliquer d'une manière inclusive l'obligation de non-refoulement découlant des articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, et à octroyer une protection complémentaire ou temporaire aux migrants environnementaux* »

B. La mobilisation croissante au niveau de l'UE

- 280.** Les déplacements environnementaux sont un sujet d'intérêt croissant dans l'UE, qui a finalement fait son apparition dans le programme de travail de la Commission européenne en 2011. Une évolution positive dans l'approche de ces questions au niveau de l'UE est discernable. Originellement limitée à une approche sécuritaire, l'UE semble désormais développer une approche plus large intégrant les aspects humanitaires, de développement et même de protection.
- 281.** C'est donc à travers la lentille de la sécurité que les institutions européennes ont d'abord abordé les déplacements environnementaux, il y a plus de dix ans. Il fut mis en avant que, d'une part, ces phénomènes augmentent les risques de conflit (autrement dit, ils constituent des facteurs belligères), particulièrement dans les contextes d'appauvrissement des ressources naturelles, et, que d'autre part, les conflits affectent l'environnement et forcent des personnes à fuir³⁶⁷.
- 282.** Le Parlement européen mentionna pour la première fois ce sujet dans la Résolution du 28 janvier 1999 sur l'environnement, la sécurité et la politique étrangère³⁶⁸, où le lien avec la sécurité de l'UE était clairement affiché. La résolution affirme que *« l'apparition de réfugiés dits « environnementaux » (...) fait naître une pression directe sur les politiques de l'immigration et de la justice de l'Union européenne (UE), sur l'aide au développement et sur les ressources affectées à l'aide humanitaire, tout en accroissant indirectement les problèmes de sécurité de l'UE du fait de l'existence de foyers d'instabilité régionale dans d'autres parties du monde »*.

Les prises de position qui suivirent au Parlement européen se sont progressivement écartées de l'approche sécuritaire. En 2001, des parlementaires européens du groupe des Verts essayèrent, sans succès, d'intégrer une référence aux réfugiés environnementaux dans un rapport du Parlement européen sur le RAEC. Le débat a été relancé en 2004, par les députés Verts, Marie-Anne Isler Béguin et Jean Lambert, qui introduisirent deux demandes écrites auprès du Parlement européen, visant respectivement la reconnaissance d'un statut

³⁶⁷ L'approche sécuritaire a l'avantage d'attirer l'attention publique mais court le risque d'être influencée par des intérêts nationaux. Pour une analyse des intérêts et inconvénients de l'approche sécuritaire : Mc ADAM and SAUL (2008), *Op. Cit.*

³⁶⁸ Parlement européen, Résolution sur l'environnement, la sécurité et la politique étrangère, 28 janvier 1999, A4-0005/99, JO C 128/92 du 7 mai 1999

communautaire de réfugié écologique³⁶⁹ et une intégration de « l'ingérence écologique »³⁷⁰ dans les prérogatives communautaires. Ces demandes écrites sont, toutefois, restées lettres mortes. Ces dernières années, de nombreux séminaires organisés au Parlement européen ont porté sur les déplacements environnementaux³⁷¹. En 2011, le Comité LIBE a commandé une étude sur les aspects juridiques des déplacements environnementaux au Centre International pour le Développement des Politiques Migratoires (ICMPD)³⁷². La question a donc été mentionnée de façon régulière depuis plus de dix ans au Parlement européen.

283. Du côté de la Commission européenne³⁷³, le lien entre migration, environnement et sécurité fut souligné dans un document conjoint avec le Haut Représentant de mars 2008 intitulé « Changements climatiques et sécurité internationale »³⁷⁴. Ce document insistait sur le fait que le changement climatique pourrait jouer comme un « *multiplicateur de menaces* »,

³⁶⁹ Parlement européen, Déclaration écrite sur le statut communautaire de réfugiés écologiques, par Marie Anne Isler Beguin et Jean Lambert, 9 février 2004, DC\523175FR.doc EP 342.103

³⁷⁰ Parlement européen, Déclaration écrite sur le principe d'ingérence écologique, par Marie Anne Isler Beguin, 24 mars 2004, DC\530228FR.doc EP 344.467

³⁷¹ Un premier séminaire consacré spécialement aux migrations climatiques a eu lieu le 11 juin 2008. Sa déclaration finale invite les institutions européennes et internationales à « *organiser une protection juridique des victimes des déplacements climatiques présentes ou à venir, qui ne bénéficient aujourd'hui d'aucune reconnaissance* »; Cf Parlement européen, *Déclaration sur les migrations climatiques*, adoptée lors de la conférence sur les migrations climatiques organisée au Parlement européen par le Groupe Verts/EFA, Bruxelles, 11 juin 2008. En juin 2008, lors de l'Agora sur le changement climatique, le groupe de travail « Solidarité » a appelé les institutions européennes à développer une stratégie sur les migrations induites par le climat et à lancer au sein des Nations Unies un débat sur le statut des migrants climatiques et sur l'adoption d'un Protocole sur les migrations climatiques à la Convention des Nations Unies sur le Changement Climatique; Cf Parlement européen, *Agora sur le changement climatique*, Textes définitifs des groupes de travail, 12/13 juin 2008. En novembre 2009, Luciano Brunet (Directeur de l'Institut National de la Colonisation et de la Réforme Agraire de Santarém au Brésil) et Pelinesse Alofa Pilitati (une des figures de Kiribati) sont venus témoigner au Parlement européen des conséquences humaines du changement climatique. En avril 2010, le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Antonio Guterres, s'est exprimé à la tribune de la Commission LIBE et a invité l'Union à promouvoir une plus forte et cohésive réponse internationale face aux nouvelles formes de déplacements, comme ceux provoqués par les désastres naturels ou le changement climatique; Cf "UNHCR chief urges European Union to set a positive example on refugee protection", News Stories, 29 April 2010, European Parliament/Pietro Naj-Oleari. En mars 2011, le groupe S&D a organisé un séminaire sur les liens entre migrations climatiques et droits de l'homme.

³⁷² ICMPD, "Climate Refugees" Legal and policy responses to environmentally induced migration", Study requested by the European Parliament, Directorate General for internal policies, Policy Department C: Citizens' rights and constitutional affairs, civil liberties, justice and home affairs, Brussels, 2011, PE 462.422

³⁷³ On peut noter une brève mention en 1994 des flux migratoires liés aux catastrophes écologiques comme faisant partie des flux « mixtes » à gérer principalement dans le cadre de la coopération au développement dans la Communication sur les politiques d'immigration et d'asile (COM(94)23final du 23 février 1994)

³⁷⁴ Commission européenne et le Haut Représentant (2008), *Op. Cit.*. Ce document fait suite à un débat au sein du Conseil de Sécurité en avril 2007. Cf Conseil de Sécurité des Nations Unies, 17 avril 2007, 5663^{ème} séance, « Energie, sécurité et climat ». Pour plus d'information: Conseil de Sécurité, département de l'information, « Le Conseil de Sécurité examine pour la première fois l'impact des changements climatiques sur la sécurité dans le monde, Les États Membres sont divisés sur le rôle que pourrait jouer le Conseil dans ce domaine », CS/9000, 5663^{ème} séance, New York, 17 avril 2007, <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2007/CS9000.doc.htm> (accédé le 15 février 2010). Le 3 juin 2009, pour la première fois, les délégations sont parvenues à adopter un consensus au sein de l'Assemblée Générale des Nations Unies, au terme duquel est reconnue la menace que représentent les changements climatiques sur la sécurité humaine, AG/10830, 63^{ème} session, 85^{ème} séance plénière.

exacerbant les tendances, tensions et instabilités, qui auraient déjà une influence sur les schémas migratoires. Il prédisait « *des millions de migrants environnementaux* ». Le rapport de suivi de décembre 2008 se référait aussi aux migrations environnementales en connexion avec des préoccupations sécuritaires³⁷⁵.

284. Le Programme de Stockholm, adopté lors du Conseil européen de décembre 2009 en vue de poursuivre la mise en place de l'Espace de Liberté, Sécurité et Justice (ELSJ) pendant la période 2010-2014, marque un tournant, en écartant la question des déplacements environnementaux des questions sécuritaires. Ce programme souligne qu'« *il convient d'étudier plus avant les liens qui existent entre le changement climatique, les migrations et le développement* » et, dans cette optique, « *invite donc la Commission à présenter une analyse des effets du changement climatique sur les migrations internationales, y compris les effets qu'il pourrait avoir sur l'immigration dans l'Union européenne* »³⁷⁶.

285. Pour répondre à l'invitation du Programme de Stockholm, la Commission européenne avait d'abord annoncé, au printemps 2010, la publication d'une communication sur le sujet³⁷⁷. Dès l'automne 2010, le Secrétariat Général de la Commission a déclassé le document et décidé qu'un simple document de travail serait publié à la place de la communication initialement prévue. Le Secrétariat estima que cette approche serait plus prudente, étant donné qu'il

³⁷⁵ Le document insiste sur la vulnérabilité spécifique du Sahel et du Maghreb; Joint Progress Report and Follow-up Recommendations on Climate Change and International Security, 18 December 2008, doc. 16645/09. Ce document a été endossé par le Conseil Affaires étrangères du 8 décembre 2009, doc 16774/09. Au même moment, ce constat est renforcé par le rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité « Assurer la sécurité dans un monde en mutation » de décembre 2008, qui indique que la question des incidences du changement climatique en matière de sécurité « *se pose avec une acuité renouvelée. Les catastrophes naturelles, la dégradation de l'environnement et la concurrence pour l'appropriation des ressources exacerbent les conflits, en particulier dans des situations de pauvreté et de croissance démographique, ce qui entraîne des conséquences humanitaires, sanitaires, politiques et des conséquences dans le domaine de la sécurité, ainsi qu'un accroissement des flux migratoires* »; Conseil européen, Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité « Assurer la sécurité dans un monde en mutation », Bruxelles, 11 décembre 2008, S407/08, p. 5. Pour une analyse : MAULNY Jean-Pierre, « Politique européenne de sécurité et de défense : verre à moitié vide ou à moitié plein », *affaires-stratégiques.info*, 19 décembre 2008, <http://www.affaires-strategiques.info/spip.php?article464> (accédé le 15 février 2010)

³⁷⁶ Conseil européen, *Programme de Stockholm* (2009), *Op. Cit.*, p. 63, pt 6.1.2. Ce point fait partie de la priorité « *Une Europe faisant preuve de responsabilité et de solidarité et travaillant en partenariat en matière d'immigration et d'asile* »

³⁷⁷ Annoncée dans la communication de la Commission Mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens européens Plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm, 20 avril 2010, COM(2010)171. En annexe, un tableau esquissait la ligne d'action que l'Union suivra dans ce domaine au cours des cinq années à venir et présentait des actions concrètes assorties d'un calendrier d'adoption et de mise en œuvre précis. Or, ce dernier annonçait la publication courant 2011 de cette communication, dans la section « *Une Europe faisant preuve de responsabilité et de solidarité et travaillant en partenariat en matière d'immigration et d'asile - Une politique migratoire dynamique et globale* », sous-section sur « *Migration et développement* », p. 52

n'existait pas encore de positionnement de l'UE en ce domaine. Ce changement de statut a des conséquences juridiques importantes qu'il convient de clarifier. Selon le manuel des procédures de la Commission, les documents de travail sont des documents de réflexion, qui ne peuvent que soutenir et clarifier des propositions déjà présentées par la Commission. En aucun cas ils ne peuvent être utilisés pour lancer de nouvelles initiatives ou amender des propositions existantes. La préparation du document de travail fut intégrée au programme de travail de la Commission pour 2011³⁷⁸. Un groupe de travail impliquant pas moins de quatre directions générales (Affaires intérieures, Développement et coopération, Aide humanitaire et Climat) fut mis en place, ce qui dénote un écartement de l'approche centrée sur la sécurité de l'UE et la reconnaissance de la nécessité d'avoir une approche compréhensive et de mettre en place des actions dans des domaines variés (l'aide humanitaire, la coopération au développement, l'adaptation au changement climatique et l'asile et l'immigration) pour faire face aux diverses dimensions de ces nouveaux phénomènes migratoires. L'unité Affaires internationales de la DG Affaires intérieures prit initialement le rôle de coordinateur dans la rédaction de ce document. L'approche de la Commission était donc originellement basée sur la dimension externe de la politique d'asile et d'immigration. Le document devait être présenté en annexe de la Communication sur l'Approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM) en novembre 2011³⁷⁹. Les services de la Commission n'étant pas arrivés à un résultat satisfaisant pour tous à cette date, la publication fut reportée à 2013. Durant l'année 2012, le travail de rédaction du document fut mené par la DG Développement et coopération. Ce changement montre que l'accent est mis sur les réponses en termes de coopération au développement et que le besoin de protection internationale ne prime pas pour l'institution européenne. Le document fut finalement publié le 16 avril 2013, en annexe de la Communication sur la stratégie d'adaptation au changement climatique de l'UE³⁸⁰.

- 286.** Sur le plan de son contenu, le document de travail d'avril 2013 adopte une approche intégrée et multisectorielle des déplacements environnementaux, fournissant une analyse globale de toutes les politiques pertinentes. Bien que la priorité soit donnée aux actions dans le cadre de la coopération au développement, le document aborde également les aspects recherche, humanitaire, adaptation et protection de la problématique. Ceci permet de déduire que les

³⁷⁸ European Commission, work Programme 2011, COM(2010)623 final of 27 October 2010

³⁷⁹ Afin de réunir des idées, la Commission européenne a organisé à Bruxelles le 6 mai 2011 une consultation d'experts sur le thème.

³⁸⁰ European Commission, SWD(2013)138 final, *Op. Cit.*

divers services de la Commission européenne ont réellement travaillé de concert pour produire ce document. Aucune nouvelle recherche n'a été commissionnée pour baser ce document, ce dernier s'appuyant uniquement sur les travaux existants³⁸¹. Le document de la Commission contient un certain nombre d'éléments intéressants. Premièrement, il propose de façon inédite un agenda de recherche global, couvrant tant la dimension conceptuelle que politique de ces phénomènes migratoires. Il indique ainsi le besoin de continuer la recherche, d'une part, en matière de définition, d'estimations, de facteurs et d'impacts de la migration et, d'autre part, sur les options politiques dans les domaines de l'aide humanitaire, l'adaptation aux changements environnementaux, la gestion des risques, la réinstallation ainsi que la gestion de la migration et les questions relatives à la protection internationale. Deuxièmement, la Commission européenne offre une revue critique des instruments existants de l'UE pouvant permettre d'aborder les déplacements environnementaux. Il est, par exemple, indiqué que l'utilisation de la directive de 2001 sur la protection temporaire n'est pas exclue dans de tels contextes³⁸². En revanche, le recours à la Convention de Genève de 1951 relative au statut de réfugié est strictement rejeté. Concernant la protection subsidiaire, le document estime que la directive qualification n'inclut pas les dégradations environnementales ou le changement climatique parmi les atteintes graves pouvant conduire à l'octroi de la protection. Troisièmement, la promotion de la migration comme stratégie d'adaptation est proéminente. La Commission européenne va même jusqu'à fournir des exemples concrets en la matière lorsqu'elle souligne qu'elle « *considèrera comment garantir que les futures initiatives pour faciliter les transferts d'argent prendront mieux en compte les besoins des régions souffrant de dégradations environnementales, y compris des suites d'un désastre soudain* ». Quatrièmement, le document met en avant les défis particuliers auxquels les villes sont confrontées et le besoin d'adapter le planning urbain et l'utilisation des sols. Cinquièmement, la Commission recommande d'inclure les déplacements environnementaux dans les dialogues avec les pays tiers et les cadres de coopération, tels que les outils développés au sein de l'AGMM, ce qui dévoile des possibilités de traiter ces questions dans le cadre de l'action extérieure de l'UE³⁸³. Dans l'ensemble, l'accent est davantage mis sur l'action dans le cadre de la dimension externe, et en particulier la coopération au développement.

³⁸¹ En particulier le rapport Foresight (2011), *Op. Cit.*

³⁸² En pratique, cette directive n'a encore jamais été mise en oeuvre. Voir *infra* aux para. 690 et s. pour une analyse de l'applicabilité de cet instrument aux situations de déplacements environnementaux

³⁸³ Voir *infra* aux para. 858 et s. pour une étude de la pertinence des partenariats pour la mobilité comme cadres pour l'adoption d'accords bilatéraux en matière de migration de travail visant les personnes affectées par des dégradations environnementales.

- 287.** Bien que l'emphase initiale au niveau de l'UE sur la sécurité soit controversée, toutes ces initiatives ont permis de porter les discussions académiques sur les déplacés de l'environnement sur le devant de la scène politique en Europe. Le document de travail d'avril 2013, dont la valeur symbolique est considérable, a la capacité d'ouvrir le débat sur les réponses de l'UE aux différentes facettes des déplacements environnementaux.
- 288.** C'est ainsi que l'on peut affirmer qu'une catégorie dite « visuelle », « de travail » ou « politique » de déplacés de l'environnement a vu le jour.

II. D'une catégorie « visuelle » à une catégorie juridique ?

- 289.** Une distinction existe entre les catégories juridiques et les catégories politiques. Si les premières ouvrent droit à un statut défini par les autorités publiques, les secondes ne sont que visuelles³⁸⁴. Très utiles sur le plan de la communication en permettant le développement d'une terminologie commune, elles ont une valeur stratégique certaine. Une catégorie politique adjoint une dénomination à une situation, ce qui est crucial pour se référer et suivre cette situation donnée et déterminer les rôles et responsabilités des acteurs. Elle offre donc une terminologie de travail.
- Développer une catégorie politique présente donc un intérêt terminologique, puisqu'elle est un outil de nature à permettre à toutes les parties intéressées de parler un même langage.
- 290.** Cette catégorisation et la labellisation induite ne seront pas, en revanche, inscrites de façon homogène et permanente, elle pourra évoluer en fonction du lieu et du temps.
- 291.** Dans le cas des déplacés de l'environnement, si une catégorie juridique n'a pas été développée au niveau de l'UE, une catégorie politique émerge ces dernières années. Initialement développée par les acteurs de terrain et les académiques face au caractère inopérant des catégories juridiques existantes, la catégorie de déplacés de l'environnement est à ce jour une catégorie pratique, qui pourrait devenir une catégorie juridique.
- En effet, coïncés entre des appellations variées et floues du phénomène des déplacements

³⁸⁴ C'est ainsi que le Professeur Cumyn a écrit que « les catégories de choses et de situations du monde réel ne constituent pas forcément des catégories juridiques, même si elles sont définies ou employées par le droit », CUMYN Michelle, « La classification des catégories juridiques en droit comparé – métaphores taxonomiques », *Revue de notariat*, Vol 110, 2008, p. 1-36, p. 9; Sur la distinction catégories politique/juridique : ROUSTAN Frédéric, « Migrants japonais en Indochine 1885-1954: entre catégorisations juridiques et catégorisations visuelles », Communication lors du colloque « Catégorisation(s) et Migrations », 13-14 mars 2008, CERI-Sciences Po Paris

environnementaux, les académiques et les acteurs de terrain ont, par raccourci, inventé la catégorie visuelle de « déplacé environnemental »³⁸⁵. Ce concept pourrait soit rester une catégorie de travail, soit déboucher sur un processus d'autonomisation normative.

- 292.** Un tel processus d'autonomisation normative a, par exemple, eu lieu pour la catégorie des « travailleurs hautement qualifiés ». D'abord utilisée comme une catégorie politique, elle fut consacrée en 2009 au niveau de l'UE comme une catégorie juridique dans la directive 2009/50/CE.
- 293.** Mais par-delà ses effets sociétaires et en termes de reconnaissance politique, l'édification d'une nouvelle catégorie juridique produit également des effets individuels et symboliques pour les personnes elles-mêmes qui sont l'objet de la catégorisation.

§2. Les effets symboliques quant aux personnes

- 294.** Comme l'a souligné Dany Cohen, les catégories de personnes sont chargées d'idéologie et ont « *au-delà de leur portée pratique, une dimension symbolique* »³⁸⁶. Cette dimension symbolique se traduit par des effets de deux ordres pour les personnes qui sont l'objet du processus de catégorisation. D'une part, elle entraîne une stigmatisation positive de ces personnes, leur permettant de bénéficier d'un traitement de faveur (I). D'autre part, elle crée un effet de normalisation des situations à l'étude, car le cadre juridique catégoriel, qui se voit paré d'objectivité, se retrouve à l'abri de la contestation (II).

³⁸⁵ Face aux nouvelles migrations, « *De ce fait, la prise en charge concrète des migrants dans les espaces urbains où ils sont plus ou moins durablement installés se trouve largement déterminée par les catégories pratiques dont se dotent empiriquement les acteurs locaux en réponse au caractère inopérant des catégories officielles et à l'obsolescence des dispositifs de catégorisation qu'ils ont coutume de mobiliser face à leurs publics habituels. Ainsi en est-il de la construction et de l'usage de catégories spontanées telles que « les migrants de l'Est », « les roumains », les « filles de l'Est », « les passeurs » : autant de catégories, qui dessinent en même temps des figures sociales, forgées empiriquement et qui n'ont de pertinence que celle que les acteurs qui s'y réfèrent leur donnent dans le cadre de leurs activités quotidiennes en vertu de leurs propriétés opératoires et en dépit de leur caractère parfois déconcertant pour l'observateur extérieur* », FRIGOLI (2008), *Op. Cit.*. L'auteur se penche aussi sur l'interrogation visant à comprendre comment s'articulent ces différents niveaux de construction des processus de catégorisation de la migration au sein de l'architecture de l'action publique à la fois à l'échelle de l'Europe et des Etats-nation, à l'échelle des territoires, à l'échelle des organisations et des situations d'interaction.

³⁸⁶ COHEN Dany, « Catégories de personnes, égalité et différenciation », in P. Bloch, C. Duvert et N. Sauphanor-Brouillaud, *Différenciation et indifférenciation des personnes dans le code civil*, Economica, Paris, 2006, 189 pages, p. 91-105

I. La stigmatisation positive

295. La transformation d'une notion en catégorie juridique « *revient nécessairement à lui conférer un minimum de reconnaissance officielle, admettre la légitimité de son existence* »³⁸⁷. Elle aboutit également à stigmatiser les différences individuelles, dans un but de protection ou d'exclusion suivant le cas³⁸⁸. En tout état de cause, il est mis fin à une situation de non-droit³⁸⁹.
296. Dans le cas des déplacés de l'environnement, cette identification par la catégorisation se ferait à des fins de protection et assurerait un traitement de faveur pour les membres fragilisés de ce groupe. La stigmatisation est donc dite positive. D'une telle manière, elle suit une logique de préférence.
- Cette désignation s'avère en effet bénéfique puisqu'elle a « *pour motivation et pour effet d'aider la ou les personnes bénéficiant de ce statut particulier, alors que d'autres sont organisées et conçues en vue de refuser à la personne marginalisée le bénéfice des droits reconnus à tout être humain* »³⁹⁰.
297. En plus de cette officialisation et de cette protection garantie, la création d'une nouvelle catégorie pour les déplacés de l'environnement enraierait les attitudes de dénégation et éliminerait les critiques quant à la réalité de ces phénomènes. Elle produirait alors un « effet d'accoutumance », autrement dit de « normalisation » de leur situation.

³⁸⁷ LOCHAK (1992), *Op. Cit.*

³⁸⁸ La distinction « désigner pour protéger » / « identifier pour exclure » a été établie par LOCHAK Danièle, « L'Autre saisi par le droit », in *L'Autre*, Etudes réunies pour Alfred Grosser, sous la dir. De B. Babie et M. Sadoun, Presses de Sciences Po, Paris, 1996, p. 179- 199, spéc. p. 182-190

³⁸⁹ Ce phénomène de stigmatisation identitaire a été formalisé par Howard Becker par le concept de *labelling* où « *l'identité se forge au cours d'un processus (career)* » et est « *le produit d'une transaction entre l'identification imposée par autrui et la sous-culture d'un groupe* »; BECKER Howard, *Outsiders. Etudes de la sociologie de la déviance*, Métailié, Paris, 1963, 247 pages, p. 36

³⁹⁰ ATTAL-GALY (2003), *Op. Cit.*, p. 266

II. L'effet de normalisation

- 298.** Dès lors qu'une notion est élevée au rang de catégorie juridique, elle est acquiert un caractère impersonnel et abstrait. De ce fait, son existence et son importance ne sont plus discutées et sont légitimées³⁹¹. La catégorisation juridique est supposée entériner les valeurs dominantes de la société et les pratiques en vigueur à un moment donné. Elle a une fonction que l'on peut qualifier d'indicative, ou descriptive, de la normalité.
- 299.** Le Professeur Barbou des Places a écrit à ce propos que « *la dépersonnalisation offerte par la catégorisation juridique éloigne la contestation. (...) en pratique, on observe que l'on ne discute plus la différence entre l'étranger entré régulièrement et celui qui est entré irrégulièrement, entre le demandeur d'asile et le demandeur d'un statut de protection subsidiaire, car le droit pose ces distinctions à travers des catégories énoncées* »³⁹². La catégorisation juridique guide ainsi les représentations collectives envers les étrangers, indiquent ceux qui sont « acceptables » et modèle les comportements sociaux. Pierre Bourdieu soulignait que les énoncés juridiques sont bien « *les actes magiques* » qui réussissent « *à d'obtenir que nul ne puisse refuser ou ignorer le point de vue, la vision qu'ils imposent* »³⁹³. Une fois entrée dans le champ du droit, une catégorie s'impose comme légitime.
- 300.** La création catégorielle ramène ainsi vers des problématiques classiques : les rapports entre la société et le droit, les rapports entre la normalité et la normativité et la fonction impérative de la codification³⁹⁴.
- 301.** Pour un phénomène aussi controversé que celui des déplacements environnementaux, l'effet de normalisation, autrement dit d'accoutumance, produit naturellement par la création catégorielle est crucial. La standardisation de ces situations permettrait d'aborder des questions de fond sur la mise en œuvre de la protection qui serait alors offerte. Par surcroît, il

³⁹¹ En effet, comme l'a bien décrit Danièle Lochak, le droit influence les représentations collectives, en offrant une certaine vision de l'ordre social; LOCHAK Danièle, « Les catégories juridiques dans les processus de radicalisation », in A. Collovald et B. Gaïti (dir.), *La démocratie aux extrêmes*, Paris, La Dispute, 2006, 338 pages, p. 146-154

³⁹² BARBOU DES PLACES (2008b), *Op. Cit.*

³⁹³ BOURDIEU Pierre, « La force du droit. Éléments pour une sociologie du champ juridique », Actes de la Recherche en Science sociale, n°64, septembre 1986, p. 13

³⁹⁴ Sur cette problématique : LOCHAK Danièle, « Droit, normalité et normalisation », in J. Chevallier, *Le droit en procès*, CURAPP-PUF, Paris, 1983, 230 pages, p. 51-77

neutraliserait les débats sur l'existence de ces mouvements humains, en les rendant conformes aux normes et en faisant qu'ils seraient perçus comme « normaux » par la société.

- 302.** Plus largement, l'élaboration d'une nouvelle catégorie pour les déplacés de l'environnement en droit de l'UE aurait donc pour effet de forcer la reconnaissance et l'acceptation de ces phénomènes.

Les conséquences définitionnelles du renouvellement catégoriel sont toutes aussi importantes que ses conséquences opératoires pour les personnes qui en sont l'objet, les pouvoirs publics et la société en général.

Conclusion du Chapitre II

304. Ce chapitre a mis en évidence toute l'importance de l'opération de catégorisation des déplacés de l'environnement.

La qualification d'une situation juridique permet avant tout de lui appliquer un régime propre. Il est apparu que le statut des déplacés environnementaux, sans pouvoir être décrit avec précision à ce stade, devra comporter certains caractères, à savoir être matériel, temporaire, dans le plein respect des droits de l'homme et qu'il empruntera certains des standards de protection du droit des réfugiés pour définir les droits et obligations de ses bénéficiaires.

305. Un statut spécifique est donc réservé aux déplacés de l'environnement, ce qui n'est pas sans poser de question quant à la compatibilité de cette opération avec le principe d'égalité de traitement et l'universalité des droits fondamentaux, étant donné que dès lors que l'on pense en termes de droits de l'homme, il y a un principe de « *rejet du fait catégoriel* »³⁹⁵.

306. La catégorisation à des fins de protection produit également des effets définitionnels. Sur le plan politique, elle permet la mobilisation des acteurs. Cette mobilisation est en cours au niveau européen, y compris au sein des institutions de l'UE. Elle a résulté en l'élaboration d'une catégorie politique de déplacé de l'environnement. Par ailleurs, elle entraîne des effets d'ordre symbolique de deux types. D'une part, elle permet une discrimination positive des personnes qui en sont l'objet et, d'autre part, elle repousse les objections, car elle s'entoure de l'objectivité reconnue aux termes juridiques.

³⁹⁵ A ce sujet: ATTAL-GALY (2003), *Op. Cit.*, p. 3

Conclusion du Titre I

- 307.** A ce jour, l'existence des déplacés de l'environnement est toujours discutée et ces phénomènes ne sont pas reconnus par le système juridique. Ils constituent au mieux une catégorie « visuelle » ou « politique ».
- 308.** Ils présentent, cependant, certaines des qualités requises pour constituer une catégorie juridique en droit de l'UE. Pour en arriver à cette conclusion, le critère catégoriel commun aux déplacés environnementaux, à savoir celui du préjudice environnemental, a été dégagé et analysé en vue d'évaluer sa capacité à fonder une nouvelle catégorie juridique.
- Ainsi, cette recherche a poussé et développé à son paroxysme l'idée mise en avant par certains auteurs selon laquelle les déplacés de l'environnement pourraient constituer une nouvelle catégorie de personnes protégées en droit de l'UE.
- 309.** A priori, il semble qu'une catégorie pour les déplacés de l'environnement pourrait être développée dans le cadre de la logique protectrice de la politique migratoire de l'UE, en considérant que ces derniers sont victimes d'un préjudice environnemental affectant certains de leurs droits fondamentaux.
- 310.** Toutefois, le fait que l'UE ne fasse pas le lien entre dommage environnemental et préjudice à l'homme est une lacune majeure pour créer une catégorie pour les déplacés de l'environnement.
- L'adhésion de l'Union à la CEDH pourrait permettre de combler cette lacune.
- 311.** Au-delà de la question de l'émergence d'une catégorie pour les déplacés de l'environnement débattue ici, notre approche a tenté d'aborder les modes de multiplication des catégories dans la politique migratoire de l'UE.
- Divers domaines du droit sont utilisés dans notre argumentation, notamment le droit des réfugiés, le droit de la migration, le droit de la responsabilité et le droit de l'environnement.
- 312.** Les effets opératoires et définitionnels du renouvellement catégoriel ont également été mis en lumière. Ils résident respectivement dans la naissance d'un statut juridique spécifique et la reconnaissance officielle du groupe des déplacés de l'environnement.

- 313.** A l'issue de cette analyse, il apparaît au combien la catégorisation est à la fois un moment, en ce qu'elle cristallise des situations individuelles à un certain instant dans une société donnée, et un mouvement, puisqu'elle est immanquablement en perpétuelle évolution.
- Par ailleurs, les caractères généraux relative à la conjoncture, à la volatilité et à l'instabilité des catégories juridiques d'étrangers ont ainsi été révélés³⁹⁶.
- 314.** Si le renouvellement du cadre catégoriel de la politique migratoire de l'UE semble pouvoir se faire pour intégrer les déplacés environnementaux, il est déjà clairement apparu que certains obstacles, comme le caractère hétérogène de ces déplacements, vont à l'encontre de cette hypothèse.

³⁹⁶ LOCHAK (1989), *Op. Cit.*, p. 122

Titre II. Les obstacles à l'édification d'une nouvelle catégorie pour les déplacés de l'environnement en droit de l'UE

- 316.** L'essai de construction d'une catégorie autonome pour les déplacés de l'environnement en droit de l'UE n'a pas été mené aisément et certaines limites sont déjà apparues. De nombreux arguments plaident, en effet, contre une telle catégorisation juridique unitaire et contre l'instauration d'un système de protection complémentaire directe sur la base du critère du préjudice environnemental. Il existe, d'une part, des obstacles absolus et, d'autre part, des obstacles relatifs.
- 317.** Les premiers émanent de l'extrême complexité de la notion même de déplacés de l'environnement, étant donné la grande variété de schémas migratoires. Il s'agit d'accepter que les déplacés de l'environnement soulèvent des problèmes rédhibitoires concernant leur reconnaissance en tant que groupe, clé de leur prise en compte unitaire. La pluralité des scénarios migratoires pose également au juriste des problèmes pour réunir sous une qualification unique l'ensemble de ces situations. De plus, en l'absence d'un droit de l'homme à l'environnement et en raison de la présomption de maintien de la protection locale, le besoin et la base juridique d'une protection internationale complémentaire des déplacés de l'environnement sur la base du critère du préjudice environnemental en droit de l'UE ne sont pas établis. Les situations à l'étude présentent donc des obstacles intrinsèques qui s'opposent, de façon absolue, à la création d'une nouvelle catégorie en droit de l'UE (Chapitre I).
- 318.** Le second ensemble d'arguments concerne les compétences de l'UE pour appréhender les situations de déplacements environnementaux. Un examen des dispositions attributives de compétences et des principes encadrant leur exercice révèle que l'UE peut agir dans plusieurs domaines ayant un impact sur la problématique des déplacements environnementaux, sur la base de divers titres de compétences, notamment dans les domaines de l'asile et l'immigration, la coopération au développement, l'aide humanitaire ou encore la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique. Toutefois, l'impératif de

protection internationale est dilué au sein des diverses compétences attribuées à l'UE qui peuvent lui permettre d'appréhender les déplacements environnementaux. Le concours transversal de compétences pose donc des obstacles extrinsèques qui compliquent, de façon relative, la création d'une nouvelle catégorie en droit de l'UE (Chapitre II).

319. Il nous semble donc inévitable de contester radicalement la description d'une catégorie juridique autonome ayant encore largement cours dans certains travaux juridiques.

Le droit à un environnement sain n'étant pas reconnu comme un droit de l'homme, l'objet de l'étude n'étant pas une notion homogène et un impératif dominant de protection internationale n'étant pas identifiable au sein des compétences de l'UE, l'élaboration d'une nouvelle catégorie ne peut avoir lieu.

Chapitre I. Les obstacles absolus liés aux situations à l'étude

Chapitre II. Les obstacles relatifs liés aux effets du concours transversal de compétences

Chapitre I. Les obstacles absolus liés aux situations à l'étude

321. Depuis les premières réflexions sur le sujet, un doute a été entretenu quant à la singularité de l'ensemble des déplacés de l'environnement, étant donné leur nature fluctuante et floue. Les situations à l'étude de déplacements suite à des dégradations environnementales se caractérisent en effet par leur grande hétérogénéité et par la difficulté saillante à identifier l'environnement comme facteur unique de la migration.

Des limites absolues et intrinsèques, tenant à l'objet même de l'opération de catégorisation, existent donc³⁹⁷.

322. D'une part, il faut rappeler que l'élaboration d'une nouvelle catégorie juridique suppose une certaine homogénéité et logique entre les éléments de l'ensemble qu'elle désigne. Or, en l'espèce, tant l'identification des déplacés environnementaux comme groupe unitaire que leur qualification juridique soulèvent de sérieuses incertitudes, étant donné que les schémas migratoires dans le contexte des dégradations environnementales varient amplement dans leurs dimensions temporelle et spatiale, ainsi que suivant leurs caractères forcés ou volontaires, individuels ou collectifs. L'isolement conceptuel des déplacés de l'environnement s'avère donc impossible (Section 1).

323. D'autre part, le besoin et la base juridique d'un mécanisme de protection complémentaire sont très difficiles à établir. Il n'existe pas de droit de l'homme pouvant servir de base juridique en droit de l'UE pour fonder un tel système de protection complémentaire d'une catégorie autonome de déplacés de l'environnement. Le critère du préjudice environnemental ne peut en effet s'appuyer sur un droit à l'environnement, puisque le droit de l'UE ne consacre pas un tel droit humain subjectif. Ceci constitue une des limites les plus importantes à l'élaboration d'une nouvelle catégorie juridique sur la base de ce critère catégoriel. En outre, la protection locale est présumée maintenue lors de désastres environnementaux, faisant que le besoin de protection internationale s'annule (Section 2).

³⁹⁷ Comme l'a souligné Attal-Galy, « D'une catégorie à l'autre, le facteur déclenchant la catégorisation s'opère soit du constat d'une différenciation naturelle provoquant une situation de déséquilibre social manifeste, soit d'une construction législative ambitieuse tendant à démarquer un ensemble de personnes répondant à des caractéristiques sociales particulières. Malgré ces constructions artificielles, le législateur ne peut tout catégoriser; des limites intrinsèques à la catégorisation existent »; ATTAL-GALY (2003), *Op. Cit.*, p. 75

Section 1. Un concept impossible à isoler

324. L'autonomie conceptuelle est une condition indispensable à l'élaboration catégorielle. L'ensemble de personnes objet de l'analyse doit en effet disposer d'un degré d'autonomie suffisant, fonction d'un trait commun et différentiel, pour constituer une catégorie juridique³⁹⁸. Ainsi, on classe selon des critères de liaison unissant les divers éléments de chaque catégorie mais aussi, et surtout, selon des critères distinctifs permettant d'opposer les catégories entre elles³⁹⁹.

325. Or, plusieurs éléments plaident à l'encontre d'une notion unifiée des déplacés de l'environnement. Ces phénomènes soulèvent de nombreuses controverses liées aux incertitudes, d'une part, quant à la reconnaissance de ce groupe et, d'autre part, quant à leur qualification juridique.

En effet, d'un côté, l'extrême variété entre les causes et les modalités des déplacements environnementaux et les difficultés à isoler l'environnement comme facteur de migration contrarient l'identification de ce groupe et s'opposent à leur catégorisation unitaire (§1).

De l'autre côté, en raison de l'hétérogénéité des scénarios de déplacements environnementaux, il est très difficile de fixer clairement une qualification juridique unique. Les doutes émis par la doctrine à ce sujet se sont répercutés sur l'approche adoptée par la Commission européenne dans son document de travail publié en avril 2013, l'institution ayant préféré ne pas prendre position sur la question terminologique (§2).

§1. Les problèmes relatifs à la reconnaissance

326. La reconnaissance des déplacés de l'environnement en tant que groupe unitaire et la systématisation du droit en la matière se heurtent à deux difficultés.

La première a trait à la grande diversité des formes et des modalités des déplacements

³⁹⁸ EISENMANN Charles, « Quelques problèmes de méthodologie des définitions et des classifications en science juridique », in *Archives de philosophie du droit*, Tome XI, 1966, Sirey, Paris, p. 25-43, p. 37

³⁹⁹ BERGEL Jean-Louis, *Théorie générale du droit*, 4^e éd, Dalloz, Paris, 2006, p. 223

environnementaux. Cette réalité multiple s'oppose par nature à l'identification autonome (I). La seconde concerne l'établissement d'un lien causal unique et direct entre dégradation environnementale et mouvement de population. Cette opération, très souvent difficile et largement contestée, contrecarre également l'identification, en tant que groupe autonome, des déplacés environnementaux (II).

I. La variété des scénarios de migration : une réalité multiple

327. Comme l'a souligné le document de travail de la Commission européenne⁴⁰⁰, il existe une grande variabilité entre les schémas migratoires pour cause environnementale. Les motifs de fuite, les modalités et les trajectoires de déplacement sont extrêmement diversifiés.
328. Dans un souci de clarification, de nombreux auteurs ont tenté d'établir des typologies des mouvements humains dans le contexte des changements environnementaux globaux. Les critères retenus sont soit le type de dégradations environnementales, soit la destination ou soit le caractère volontaire ou forcé du mouvement⁴⁰¹.
329. La première division, faite sur la base du rythme de la dégradation, sépare les processus de dégradation environnementale lents des événements soudains⁴⁰². Ces classifications indiquent que, généralement, les catastrophes naturelles majeures provoqueraient des déplacements massifs forcés, soudains et temporaires en dehors du périmètre de la catastrophe. En revanche, les détériorations progressives de l'environnement permettraient de planifier, jusqu'à une certaine mesure, la trajectoire migratoire. Les mouvements humains induits

⁴⁰⁰ European Commission, SWD(2013)138 final, *Op. Cit.*, p. 9-11

⁴⁰¹ Les diverses typologies sont présentées par STOJANOV (2008), *Op. Cit.*

⁴⁰² Cette distinction est notamment retenue par Robert McLeman, de l'Université d'Ottawa, et Barry Smit. Ces chercheurs distinguent, au sein des facteurs déterminants les migrations environnementales, les facteurs climatiques (*climate drivers*) et les facteurs non climatiques (*non-climate drivers*). Au sein des premiers, ils différencient les événements climatiques (*climate events*) et les processus climatiques (*climate processes*). Les événements climatiques sont les catastrophes soudaines et dramatiques, comme les ouragans, les typhons, les tempêtes violentes, les crues de mousson anormales et les ruptures de lacs glaciaires. Ces manifestations engendrent des déplacements précipités et massifs de population, qui sont parfois temporaires, mais dans certains cas permanents. Les processus climatiques regroupent les changements lents, tels que l'élévation du niveau de la mer, la salinisation des terres agricoles, la désertification, la déforestation, les changements du pergélisol et du couvert de neige, la rareté croissante de l'eau et l'insécurité alimentaire. Cf MC LEMAN Robert & SMIT Barry, "Migration as an adaptation to climate change", *Climate Change*, 2006, Vol 76, p. 31-53. Leurs travaux sont analysés dans le rapport de PAQUET Joëlle, « Changements climatiques et migrations environnementales. Analyse des impacts de la mondialisation sur l'environnement au Québec », Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation, Ecole Nationale d'Administration Publique, 2009, 20 pages

auraient, en principe, lieu à l'échelle individuelle ou de la famille. Ils seraient souvent de nature circulaire et régionale pour les dégradations cycliques, comme les sécheresses chroniques, et tendraient à être permanents et lointains dans le cas des dégradations irréversibles, telles que l'élévation du niveau de la mer.

- 330.** La deuxième distinction, sur la base de la destination, distingue au moins quatre types de déplacements, qui débouchent sur des préconisations politiques et juridiques différentes: accueil dans un camp de réfugiés, déplacement interne vers un bidonville urbain, déplacement dans un pays limitrophe ou déplacement international lointain⁴⁰³.

Il faut noter que, selon de nombreux spécialistes, le taux de migrations internationales lointaines sera faible et que ces migrations suivront généralement les traditions migratoires préexistantes⁴⁰⁴. La majorité des mouvements devrait se faire entre zones rurales ou de zones rurales à zones urbaines. En effet, le manque considérable de moyens financiers de la plupart des personnes affectées rend presque impossible d'envisager un déplacement sur une longue distance. D'autres facteurs sociaux et culturels, comme l'attachement à la terre, motivent davantage les déplacements dans un périmètre proche.

- 331.** Enfin, la troisième distinction est réalisée selon la nature volontaire ou forcée du déplacement. Dans cette perspective, les migrations sont entendues au sens strict du terme comme des mouvements volontaires de plus de trois mois, généralement de nature préventive. Les déplacements sont, quant à eux, compris comme des mouvements forcés, souvent réactifs, soulevant un besoin de protection ou d'assistance⁴⁰⁵. Bien qu'en pratique cette division entre migration et déplacement est parfois floue et subjective, au niveau politique elle est relativement bien établie. En effet, comme l'a noté le rapport Foresight, cette division est reflétée par l'existence de régimes institutionnels et juridiques séparés, traitant chacun avec l'un ou l'autre phénomène, au niveau international et au niveau national, dans la plupart des pays⁴⁰⁶.

⁴⁰³ GOUQUET Jean-Jacques, « Réfugiés écologiques: un débat controversé », *REDE*, 2006, n°4, p. 389

⁴⁰⁴ Voir OIM, « Migration, environnement et changement climatique : évaluer les données », Genève, décembre 2009; Global Humanitarian Forum, "Climate change – Human Impact Report. The Anatomy of a Silent Crisis", Geneva, June 2009, 136 pages; CARE International, "Humanitarian implications of climate change, mapping emerging trends and risk hotspots", report commissioned by the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), 2nd ed., November 2009, 36 pages; CARE, UNU-EHS and Columbia University, "In search of shelter: mapping the effects of climate change on human migration and displacement", May 2009, 36 pages; Foresight (2011), *Op. Cit.*, p. 96

⁴⁰⁵ Foresight (2011), p. 34

⁴⁰⁶ *Ibid.*, p. 34

332. Ces diverses classifications permettent d'apporter de la clarté. Elles reflètent aussi la difficulté à identifier un groupe unique de déplacés de l'environnement et mettent en avant qu'un s'agit d'un ensemble mixte avec divers sous-groupes.

Toutefois, comme l'a justement souligné le Docteur François Gemenne, il faut éviter de se placer dans une perspective déterministe et simpliste. Les dégradations environnementales de même type ne produisent pas toutes les mêmes formes de mouvements humains et, inversement, des mouvements humains similaires peuvent être engendrés par des dégradations environnementales très diverses⁴⁰⁷.

Il ne s'agit ici que d'une tentative de dégager des tendances générales en matière de scénarios de déplacements dus à des causes environnementales, afin d'évaluer s'ils peuvent être traités de façon unitaire du point de vue juridique. La complexité est accrue du fait que ces différents scénarios de mobilité ne sont pas mutuellement exclusifs, mais peuvent au contraire être connectés de diverses façons⁴⁰⁸.

333. Par ailleurs, l'examen des traits communs aux diverses personnes déplacées par les dégradations environnementales révèle que celles-ci ne sont pas homogènes, se distinguant notamment par leur histoire, leur âge, leur sexe, leur niveau d'éducation, leur santé ou leur situation économique et sociale.

Enfin, la réalité est encore complexifiée par le fait qu'une large gamme de facteurs externes peut intervenir pour favoriser ou limiter les mouvements migratoires, à l'image d'une législation stricte ou permissive en matière de franchissement des frontières.

334. Au final, les cas de figure du déplacé environnemental sont tellement nombreux que sa reconnaissance devient difficile, sinon impossible. Dans ces conditions, l'identification d'un groupe partageant des caractéristiques communes, dans le but de lui associer un régime juridique spécifique, ne peut être qu'artificielle.

335. De surcroît, à la problématique de la diversité des modes et des trajectoires migratoires, s'ajoute celle de l'interdépendance des facteurs de migration.

⁴⁰⁷ GEMENNE François, *Environmental changes and migration flows : normative frameworks and policy responses*, thèse de doctorat, Ulg-Sciences Po Paris, 2009, 536 pages, spéc. p. 161 et s.

⁴⁰⁸ Foresight (2011), *Op. Cit.*, p. 109

II. L'interconnexion entre les facteurs de migration : une réalité complexe

336. La reconnaissance de l'environnement comme facteur autonome de la migration n'est pas aisée. Son influence sur la décision de migrer se mêle, dans la plupart des cas, avec des considérations économiques, politiques, démographiques ou sociales.

Les personnes migrant à cause de dégradations lentes de leur milieu naturel constituent le type de déplacé environnemental le plus controversé. Dans de telles situations, la difficulté de séparer le motif environnemental des autres facteurs de migration, en particulier les contraintes économiques, est encore accrue. Pour les populations pastorales du Sahel, par exemple, la désertification a un impact direct sur leur activité professionnelle, faisant que les motivations économiques et environnementales derrière la décision de migrer sont inextricablement interconnectées⁴⁰⁹.

337. Il résulte de ces difficultés liées à la multi-causalité de la migration que l'autonomie conceptuelle du groupe des déplacés de l'environnement revendiquée par certains auteurs est hautement contestable. Il existe, en outre, un risque de chevauchement avec des catégories juridiques existantes. En pratique, il est malaisé d'isoler le facteur environnemental des autres facteurs dans la décision de migrer (A). Les difficultés sont telles que la doctrine demeure divisée sur ce sujet. Une fracture s'est instaurée entre, d'une part, les experts des migrations et les politologues et, d'autre part, les environnementalistes (B). Le parti pris sera celui des experts des migrations et des politologues. L'isolement du facteur environnemental étant impossible, la catégorisation unitaire sur la base de ce critère ne peut avoir lieu.

A. Le difficile isolement du facteur environnemental

338. L'environnement peut intervenir dans la décision de migrer de deux façons. De rares fois, il agit directement et se révèle le facteur unique, ou du moins principal. Cependant, le plus souvent c'est indirectement, en influençant les divers facteurs économiques, sociaux, politiques et démographiques de migration, que son effet se perçoit.

339. Le rapport Foresight, à ce jour l'étude la plus documentée sur le lien entre migration et

⁴⁰⁹ Sur le cas des populations pastorales du Sahel : HUMMEL Diana *et al.*, "Climate Change, Environment and Migration in the Sahel", Selected issues with a focus on Senegal and Mali, MICLE project, Micle Working Paper n°1, Frankfurt/Main, 2012, 81 pages; Voir aussi: UNEP (2011), Op. Cit.

environnement, identifie clairement l'inextricable interconnexion entre les facteurs de migration⁴¹⁰. Le rapport démontre que, bien que les facteurs économiques priment d'ordinaire, le poids des facteurs de migration diffère selon les contextes. Il met également en évidence que les divers facteurs communément interagissent les uns avec les autres et ne peuvent pas, par conséquent, être compris en isolation. Le rapport se conclut en confirmant que désagréger les effets d'un seul des facteurs des autres est délicat⁴¹¹.

- 340.** Il en résulte qu'il n'existe donc pas de déplacé « purement » environnemental. Hormis certaines situations de catastrophe naturelle et les cas de submersions d'Etats insulaires par la montée des océans, l'environnement est rarement le facteur dominant dans la décision de migrer. Les services rendus par l'écosystème (tels que la provision d'eau, de nourriture et d'énergie) jouent aussi un rôle dans la décision de rester ou de migrer. Ces derniers sont notamment d'une importance critique dans les zones rurales, dépendantes de l'agriculture, des forêts ou de la pêche. Ces facteurs environnementaux résultent fréquemment en des contraintes économiques, faisant que leur compréhension en isolement est malaisée.
- 341.** L'appréhension autonome du facteur environnemental par rapport aux autres facteurs de migration est donc controversée. La doctrine demeure partagée sur la faisabilité de cette opération de séparation, qui se répercute sur les prescriptions juridiques qui sont faites.

B. Une doctrine partagée

- 342.** Dès les premières réflexions sur le sujet, une division disciplinaire entre experts des migrations et experts environnementalistes, concernant l'identification d'une catégorie autonome pour les personnes déplacées par les dégradations environnementales, est apparue⁴¹². Ce clivage s'est par la suite estompé.

⁴¹⁰ Selon le rapport Foresight, les facteurs économiques incluent les opportunités d'emploi et les différences de revenus. Les facteurs politiques couvrent non seulement les conflits, la sécurité, la discrimination et la persécution mais aussi les motivations politiques des mesures publiques ou prises par des entreprises en la matière, par exemple, de propriété terrestre ou de relocation forcée. Les facteurs démographiques incluent la taille et la structure de la population dans les zones d'origine, accompagnée de la prédominance de maladies affectant la mortalité et la morbidité. Les facteurs sociaux incluent les attentes familiales ou culturelles, la recherche d'opportunités dans le domaine de l'éducation et les pratiques culturelles concernant le mariage ou la succession par exemple. Les facteurs environnementaux incluent l'exposition aux hasards et la disponibilité des services écologiques. Foresight (2011), *Op. Cit.*, p. 44

⁴¹¹ *Ibid.*, p. 47

⁴¹² Cette division a été mise en évidence dès 1993 par SUHRKE Astri, *Pressure points : environmental degradation, migration and conflict*, Cambridge, American Academy of Art and Science, 1993, 41 pages, p.

- 343.** Les experts environnementaux et les géographes ont tendance à identifier une relation causale simple entre les dégradations environnementales et les mouvements humains, et ont initialement centré leurs propos sur les aspects sécuritaires⁴¹³. Ils considèrent que ce groupe de migrants constitue une nouvelle classe autonome et ont eu tendance à utiliser le terme « réfugié environnemental » pour s'y référer⁴¹⁴. Plusieurs auteurs ont qualifié cette première coalition, à laquelle se sont jointes de nombreuses ONG dans un souci d'éveil des consciences⁴¹⁵, d'« alarmiste »⁴¹⁶.
- 344.** Par contre, les spécialistes des migrations et des études politiques forment une coalition davantage « sceptique » sur ce concept, soutenant que l'élaboration d'une catégorie unique de « réfugié environnemental » ne peut créer que des confusions. De surcroît, ils estiment que cette démarche d'identification d'un groupe autonome avec des caractères propres est impossible à mener sur les plans juridique et opérationnel⁴¹⁷. Selon ces mêmes auteurs, il est rare qu'une décision de migrer soit le résultat d'un seul facteur, et ce ne peut être uniquement le facteur environnemental⁴¹⁸. Des considérations d'ordre social, économique et politique notamment, auxquelles peuvent s'ajouter des facteurs environnementaux, s'entremêlent étroitement⁴¹⁹. Mettre l'accent sur les éléments environnementaux serait une façon de contourner le véritable cœur du problème motivant la décision de quitter l'habitat, par exemple des violations des droits de l'homme, une inégalité dans le développement régional,

4. Pour une analyse approfondie, voir la thèse de François Gemenne (2009), *Op. Cit.*, spéc. p. 117 et s.

⁴¹³ Voir par exemple : HOMER-DIXON Thomas, "Environmental Scarcity and Global Security", Foreign Policy Association, New York, 1993, 80 pages

⁴¹⁴ MYERS Norman and KENT Jennifer, "Environmental Exodus. An Emergent Crisis in the Global Arena", Washington, D.C.: Climate Institute, 1995; BROWN Lester R., "New flows of environmental refugees", Posted: 3 February 2004, Available at <http://www.peopleandplanet.net/doc.php?id=2134> ; LEIDERMAN Stuart, "The World Problem of Environmental Emigration from Polluted Regions", The NATO Advanced Research Workshop, Mariupol, September 5-7 2002; BATES (2002), *Op. Cit.*

⁴¹⁵ On peut notamment citer les rapports de Friends of the Earth de 2004 et de Christian Aid de 2007.

⁴¹⁶ CASTLES Stephen, "Environmental change and forced migration: making sense of the debate", New Issues in Refugee Research. Working Paper n°70, UNHCR, 2002. Surke utilise quant à elle la division entre « minimalistes » et « maximalistes », SUHRKE (1993) *Op. Cit.*

⁴¹⁷ BLACK Richard, "Environmental refugees : myth or reality ?", New Issues in refugee Research, Working Paper n°34, UNHCR, 2001; WOOD (2001), *Op. Cit.*

⁴¹⁸ Ce constat ne s'applique pas aux petites îles menacées par la montée du niveau de la mer, pour qui le lien entre changement climatique et migration ne peut pas être remis en question.

⁴¹⁹ Il arrive très souvent que les personnes contraintes de se déplacer n'identifient pas le facteur environnemental, pourtant à la base du processus, comme déterminant dans leur décision. Le Docteur Tamer Afifi (de l'Université des Nations Unies), qui a particulièrement étudié le cas égyptien dans le cadre du projet EACH-FOR, reporte que « dans de nombreux cas, la migration a une cause environnementale, même si les migrants ne la formulent pas (...). Ils [les personnes affectées] disent qu'ils ont bougé à cause de la baisse de leur revenu ou du chômage, mais la raison sous-jacente est la désertification ou l'érosion des sols », propos extraits de l'article de Hervé Kempf, « La crise écologique, facteur croissant de migrations », Le Monde, 14 octobre 2008. Pour plus d'information sur le cas égyptien, voir : AFIFI Tamer, "Egypt : Case Study Report for the EACH-FOR Project", UNU-EHS, Germany, 2009

une mauvaise gestion des ressources naturelles ou des tensions liées à un conflit ethnique.

- 345.** Depuis le milieu des années 2000, un rapprochement entre ces deux coalitions se profile, notamment grâce à la multiplication des études pluridisciplinaires⁴²⁰. Les deux groupes tendent désormais à s'accorder sur la multi-causalité des mouvements humains. Toutefois, le débat sur le poids des facteurs environnementaux dans les décisions de migrer se perpétue et les deux coalitions se divisent toujours sur les implications politiques et juridiques et les réponses à apporter à ces phénomènes. Alors que les sceptiques réfutent l'idée de créer une nouvelle convention *ad hoc* pour les déplacés de l'environnement, les alarmistes favorisent cette option. On notera dans cette perspective que les divers projets de statuts internationaux présentés plus haut sont tous le produit de réflexions de juristes de l'environnement. Les juristes spécialistes en droit des migrants et des réfugiés s'opposent à ces projets de statut unique⁴²¹, ce qui confirme la distinction disciplinaire présentée.
- 346.** Cette thèse prend le parti des spécialistes des migrations et des études politiques. Il est indéniable que l'isolement du facteur environnemental des autres considérations pouvant entrer dans la décision de migrer est laborieux et, le plus souvent, impossible. Cette opération est pourtant nécessaire pour la reconnaissance d'une nouvelle catégorie juridique. A défaut de pouvoir mener cette opération d'isolement du facteur environnemental à bien, toute réflexion sur la création d'une catégorie juridique et d'un statut afférent autonome pour les déplacés de l'environnement est vaine. Il a déjà été souligné qu'un critère catégoriel se doit d'être clair et sans équivoque. Le préjudice environnemental ne répond pas à ces exigences, puisqu'il est manifestement ambigu et, la plupart du temps, indiscernable de façon autonome.
- 347.** Au vu de la pluralité des modes de déplacement et de l'interdépendance des causes, des doutes sérieux se posent quant à la capacité d'un seul concept à appréhender l'ensemble des phénomènes de déplacements environnementaux. Leur pluralité conduit inévitablement à une difficulté de conception et d'appréhension du phénomène, posant en addition au juriste des problèmes de qualification.

⁴²⁰ GEMENNE (2009), *Op. Cit.*, p. 138 et s.

⁴²¹ Voir notamment les travaux de PIGUET Etienne, "Climate change and forced migration », UNHCR, Research paper n°153, 2008, 15 pages ou de KOLMANNSSKOG Vikram, "Future floods of refugees. A comment on climate change, conflict and forced migration", NRC, Oslo, 2008, 42 pages

§2. Les problèmes relatifs à la qualification

348. Selon le Professeur Motulsky, la qualification est « *l'application au phénomène concret d'un terme représentant son équivalence juridique* »⁴²². Or, les phénomènes de déplacements environnementaux sont tellement variés et insuffisamment définis, qu'ils ne permettent pas d'identifier une catégorie juridique homogène à laquelle serait applicable un régime uniforme. Par conséquent, des problèmes de qualification se posent au juriste.

L'extrême imprécision de cette notion contribue à faire douter de sa réelle consistance. Les conceptions très larges de la notion adoptées par certains auteurs et la kyrielle de déclinaisons terminologiques proposées contribuent à la rendre totalement évanescence. Le maintien d'une qualification unique est trompeur, pour ne pas dire erroné.

Le discours doctrinal en la matière ne peut que laisser insatisfait, étant donné son manque de rigueur et son manque à former un consensus autour d'une qualification juridique unique (I).

Au niveau de l'UE, ces hésitations doctrinales ont eu des conséquences certaines sur l'absence de prise de position en matière terminologique dans le document de travail de la Commission européenne publié en avril 2013 (II).

I. Les hésitations doctrinales

349. Les travaux visant une clarification conceptuelle et l'adoption d'une qualification pour les déplacements de l'environnement sont légions. Comme l'a souligné le Professeur Chloé Vlassopoulou, « *[l]es différentes dimensions, perceptions et approches que comportent ce problème conduit les spécialistes à chercher une clarification du terme. Ceci passe par un processus d'inclusion et d'exclusion qui qualifie in fine ceux qui seront protégés par la mise en place d'une politique publique et les autorités responsables* »⁴²³.

Le concept de « déplacé environnemental » et les autres déclinaisons terminologiques pour qualifier ce phénomène ont été créés *ab initio* par des académiques et des ONG, afin d'éveiller les consciences sur les défaillances du système actuel de protection et d'assistance pour ces personnes et persuader la communauté internationale de développer une politique *ad*

⁴²² MOTULSKY Henri, *Principes d'une réalisation méthodique du droit privé*, éd. Sirey 1948, 184 pages, p. 24

⁴²³ VLASSOPOULOU Chloé, « Les migrations environnementales entre secteurs d'action publique », *Revue Asylon(s)*, n°6, novembre 2008, Exodes écologiques, <http://www.reseau-terra.eu/article848.html> (accédé le 20 février 2009)

hoc en la matière⁴²⁴.

- 350.** Le vocabulaire employé est abondant. Les expressions les plus usitées ont recours aux concepts de réfugié, migrant, déplacé pour le premier terme, environnemental, écologique ou climatique pour le second⁴²⁵. La polysémie des différents termes employés se prête à des ambiguïtés⁴²⁶. Accolés l'un à l'autre, les difficultés s'en trouvent démultipliées et la centralité du référent-origine est perdue. Le recours à outrance aux classifications de déplacés environnementaux reflète cette complexité, tout autant qu'elle l'accroît⁴²⁷. Bien qu'il s'agisse d'une œuvre pédagogique louable, cette structuration descriptive par causes du déplacement montre clairement que la conceptualisation des déplacements environnementaux est inachevée et malaisée. Ces classifications illustrent la négation même d'une catégorie juridique autonome.
- 351.** En plus des querelles sur le terme à utiliser, les approches varient sur la portée de l'objet à prendre à compte. Certains auteurs ou organisations promeuvent une définition large abordant tout type de dégradation environnementale et tout type de déplacement, d'autres adoptent une définition limitée, en ne se concentrant que les effets du changement climatique ou que les déplacements internationaux par exemple⁴²⁸.
- 352.** Cette variété ne contribue pas à une aisance de compréhension des phénomènes de déplacements environnementaux. L'enjeu de cette interrogation se situe dans la détermination des acteurs et des responsabilités. Ces divergences d'approche sont susceptibles de résulter en des différences de traitement juridique. L'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe a

⁴²⁴ VLASSOPOULOU (2008), *Op. Cit.*

⁴²⁵ Les controverses terminologiques ont également porté, à moindre échelle, sur le second terme qui compose ces appellations, autrement dit les adjectifs « environnemental » et « écologique ». Selon le dictionnaire *Le Petit Robert*, le premier se distingue du second dans le sens où il a rapport, non pas directement avec des systèmes vivants en particulier, mais avec des éléments plus vastes et plus difficilement saisissables, comme le climat. Il est ainsi souvent préféré par la doctrine. Le CRIDEAU a préféré l'adjectif « environnementaux » car « l'adjectif « écologiques », pris dans son acception scientifique, aurait pu avoir pour conséquence de dissimuler ou de minorer l'influence des activités humaines sur la disparition ou la dégradation des milieux de vie, facteurs de déplacements environnementaux », LAVIEILLE *et al.* (2008), *Op. Cit.*, p. 380

⁴²⁶ Sur la distinction entre les notions : LANTERO Caroline, *L'introuvable statut du réfugié – De la protection du semblable au rejet de l'autre*, Thèse pour le doctorat en droit, Université d'Auvergne Clermont 1 et Université de Montréal, 2008

⁴²⁷ De nombreux auteurs se sont attachés à élaborer des typologies selon une approche causale afin d'atteindre une clarification conceptuelle dans la grande variété des déplacements environnementaux. La base retenue est souvent la distinction entre les facteurs *push*, qui motivent la décision de quitter le lieu d'habitat, et les facteurs *pull*, qui attirent le migrant dans le pays ou la région d'accueil. Sur ce point, voir STOJANOV (2008), *Op. Cit.*

⁴²⁸ VLASSOPOULOU (2008), *Op. Cit.*

pris note de cette situation dans sa Résolution 1655 et a écrit à ce sujet que « *La variété de termes employés de façon interchangeable de nos jours entrave les progrès nécessaires sur la reconnaissance et sur la protection juridique des personnes déplacées et des «migrants environnementaux»* »⁴²⁹.

353. Ce constat des hésitations entre diverses qualifications montre bien que la notion de déplacé environnemental est difficile à distinguer d'autres notions juridiques. Englober l'ensemble des situations de déplacements pour une cause environnementale sous un seul et même concept n'est donc guère pertinent du point de vue juridique.

La doctrine propose des concepts depuis plus de vingt ans sans qu'aucun ne soit entré dans le droit positif. Or, l'utilisation de longue date d'un concept ne démontre nullement l'utilité de le reconnaître, ni la nécessité de le maintenir.

Si la doctrine a contribué à mettre en évidence les failles du système de rattachement actuel, son raisonnement n'a pas abouti à montrer la nécessité d'élaborer une catégorie autonome assortie d'un régime particulier pour les déplacés environnementaux.

354. Ces dernières années, une modification du discours doctrinal est perceptible. Les propositions de création d'un régime général cèdent de plus en plus le pas à des propositions visant l'amélioration du système actuel de rattachement à diverses catégories déjà existantes, telles que les bénéficiaires de la protection subsidiaire ou les travailleurs saisonniers. Il s'agit de l'approche adoptée par cette thèse⁴³⁰.

355. En tout état de cause, il est incohérent de persister à présenter les déplacés de l'environnement comme constituant une catégorie unique, à côté notamment des personnes déplacées internes, des réfugiés et des apatrides, tout autant de catégories juridiques auxquelles sont associées un régime juridique précis.

356. Les hésitations doctrinales en la matière expliquent partiellement que l'UE hésite à se servir de la notion et que le document de travail présenté par la Commission européenne en avril 2013 ne prend pas position sur le terrain de la qualification.

⁴²⁹ APCE, Résolution 1655 (2009) Migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux: un défi pour le XXI^{ème} siècle, adoptée le 30 janvier 2009 (9^e séance)

⁴³⁰ Voir *infra* aux para. 605 et s.

II. L'absence de positionnement de l'Union européenne

- 357.** Sentant les limites du concept de déplacé environnemental et de ses équivalents, leur incompétence à cerner les diverses situations et les difficultés opérationnelles pour appliquer un tel concept, la Commission européenne s'est montrée réticente à adopter un concept ou un autre. Le document de travail sur changement climatique, dégradation environnementale et migration publié en avril 2013 a fait apparaître les incertitudes de l'institution quant à la qualification des déplacés de l'environnement⁴³¹.
- 358.** Ces incertitudes sont alimentées par le flou doctrinal. En effet, face au désordre doctrinal, la Commission européenne n'a su quelle qualification adopter et a hésité à utiliser un terme plutôt qu'un autre. Ces incertitudes sont également influencées par les tensions politiques entourant les débats sur les questions migratoires au niveau européen et la peur, presque schizophrène, des États membres de nouvelles vagues migratoires incontrôlables aux frontières de l'UE.
- 359.** La position de la Commission européenne a dès lors été celle de la prudence. Dans son premier document public sur le sujet, l'institution a décidé d'adopter une approche neutre et tempérée, d'une part, du fait du manque d'éléments scientifiques pour effectuer un choix terminologique et, d'autre part, pour favoriser l'acceptation politique de son approche auprès des États membres.
- 360.** La distinction entre « migrant de l'environnement » et « déplacé de l'environnement » est mise en avant. Le premier terme se réfère à la large catégorie de personnes migrant, que ce soit aux niveaux interne ou international, pour des raisons liées au changement climatique ou aux dégradations environnementales. Le second terme vise spécifiquement les personnes dont le déplacement se présente comme une solution de dernier recours pour faire face aux changements environnementaux. Il est cependant clairement souligné que ce choix n'engage en rien les institutions, qu'il ne préjuge en rien de la nécessité de poursuivre les analyses conceptuelles pour déterminer si un concept unique est apte à appréhender l'ensemble des scénarios de déplacements environnementaux et qu'il reste à voir si un nouveau concept est nécessaire et juridiquement fondé.

⁴³¹ European Commission, SWD(2013)138 final, *Op. Cit.*

- 361.** La neutralité dont a fait preuve la Commission européenne est également la continuation de l'approche des autres institutions. Les quelques actes d'institutions européennes faisant référence aux déplacés de l'environnement n'identifient jamais une catégorie juridique unique prolongée par un régime juridique précis. Les institutions font seulement acte de reconnaissance. Délaissant l'identification d'une catégorie juridique unique, l'UE a contribué à la création d'une catégorie « politique » de déplacés de l'environnement.
- 362.** Face au choix entre le rattachement à une ou plusieurs catégorie(s) déjà existante(s) ou la création d'une nouvelle catégorie pour la protection des déplacés environnementaux, le document de travail d'avril 2013 indique que la nécessité et la possibilité de créer une nouvelle catégorie pour leur protection ne sont pas encore démontrées et que divers cadres nationaux, régionaux ou internationaux peuvent être utiles dans ce contexte. Il n'opte pas pour un rattachement formel à certains statuts mais évoque les options. Une distinction est opérée entre les déplacements soudains et les déplacements progressifs, les premiers tendant à être rattachés à la catégorie des personnes éligibles pour la protection temporaire alors que les seconds sembleraient être rattachés à la catégorie des personnes éligibles pour la protection subsidiaire. La Commission européenne relève elle-même que ces rattachements s'avèrent insuffisants pour couvrir tous les besoins de protection dans le contexte des changements environnementaux globaux, particulièrement pour les personnes déplacées à l'extérieur de leur pays par des dégradations lentes de l'environnement, et donc que le système actuel de protection comporte des lacunes.
- 363.** Il reste à voir quel accueil sera fait à ce document par le Conseil de l'UE et quel suivi sera fait au niveau de l'UE.
- 364.** Quelle que soit l'appellation retenue, les contours de cette vaste catégorie et son manque d'homogénéité demeurent des problèmes fondamentaux. Les déplacés environnementaux forment un groupe hétéroclite n'ayant pas de caractéristiques propres. L'interconnexion entre les facteurs déclencheurs de la migration est grande, rendant l'isolement du facteur environnemental difficile. Ce constat s'oppose aux conditions requises en matière d'uniformité et de traits spécifiques communs pour fonder une nouvelle catégorie juridique.
- 365.** De surcroît, il n'existe pas de droit de l'homme à l'environnement sur lequel un système de protection complémentaire directe pourrait être fondé en droit de l'UE et la protection interne est supposée demeurer lors de dégradations environnementales.

Section 2. Une protection complémentaire impossible à établir

366. L'établissement d'un système de protection complémentaire pour les déplacés de l'environnement sur la base du critère catégoriel du préjudice environnemental rencontre deux obstacles. Le premier est lié à l'absence d'un droit de l'homme à l'environnement (§1) et le second à la présomption de maintien de la protection nationale lors de dégradations environnementales (§2). Il existe donc, d'un côté, un problème pour fonder la demande de protection internationale et, de l'autre côté, un problème pour évaluer cette demande de protection internationale, puisque la protection internationale n'est conçue que comme une protection de substitution en cas de défaut de protection locale.

§1. L'absence d'un droit de l'homme à l'environnement

367. Toute forme de protection internationale complémentaire à la protection conventionnelle dévolue dans le cadre de la Convention de Genève de 1951 est fondée sur la violation d'un droit humain fondamental ou d'un principe de droit humanitaire, par exemple le principe selon lequel une protection internationale est offerte aux personnes fuyant des violences généralisées⁴³².

368. La protection subsidiaire au titre de la directive 2004/83/CE est dévolue en cas de risque réel de subir la peine de mort ou l'exécution, la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants infligés à un demandeur dans son pays d'origine, ou des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle ou en cas de conflit armé interne ou international⁴³³. Cette protection se rapporte directement à l'article 3 de la CEDH, et aux articles 1 et 3 de la Convention contre la torture.

369. La protection des déplacés environnementaux se fonderait sur la violation lors de

⁴³² Sur les systèmes de protection complémentaire : MANDAL (2005), *Op. Cit.*; McADAM (2007), *Op. Cit.*

⁴³³ Voir l'article 15 de la directive

dégradations environnementales majeures du droit de l'homme à l'environnement ou du droit de l'homme à un environnement sain⁴³⁴.

Or, en l'état du droit positif, le droit à l'environnement pose problème tant au niveau de son contenu, qui demeure flou (I) que de sa normativité (II). *De lege data*, bien que toujours en mutation, ce droit n'est consacré ni niveau international ni dans l'ordre juridique de l'Union. Cette absence de consécration normative constitue un obstacle dirimant à l'élaboration d'une protection des déplacés de l'environnement sur la base du critère du préjudice environnemental.

I. Le contenu du droit à l'environnement : une notion floue inapte à fonder des demandes de protection

370. Le contenu du droit à l'environnement n'est ni clair ni unanimement accepté, au point qu'il constitue « *un des thèmes les plus controversés en droit de l'environnement* »⁴³⁵. La difficulté à cerner le droit à l'environnement ressort des énoncés vagues et variés qu'il en est fait, tant dans les textes nationaux, régionaux ou internationaux⁴³⁶ que dans les travaux de la doctrine⁴³⁷.

Son contenu comporte quatre grandes incertitudes, liées respectivement à sa nature (A), à ses titulaires (B), à son contenu *stricto sensu* (C) et à son autonomie (D).

⁴³⁴ D'autres adjectifs, seuls ou en combinaison, ont été mis en avant pour se référer à ce droit, tels que propre, salubre, durable, viable, décent, adéquat ou sans pollution. Certains auteurs font une distinction entre droit à l'environnement et droit à un environnement sain. Ainsi, pour Pierre Lambert, « *le droit à un environnement sain, garanti au nom du principe fondamental du respect de la dignité humaine, correspond à une notion restreinte par rapport au droit à l'environnement qui est infiniment plus large et qui comprend la protection de la faune, de la flore, du patrimoine architectural autant que celle de la santé contre toutes les formes de pollution sonores, olfactives et autres* »; LAMBERT Pierre, « Le droit de l'homme à un environnement sain », *RTDH*, n°43, juillet 2000, p.565

⁴³⁵ LI Qijia et LUO Ji, « Composantes fondamentales du droit à l'environnement », in *Du droit de l'environnement au droit à l'environnement à la recherche d'un juste milieu*, Anthony Chamborden (dir), L'Harmattan, Paris, 2007, p. 101-113

⁴³⁶ Voir *infra* aux para 392 et s.

⁴³⁷ Voir REBEYROL Vincent, *L'affirmation d'un « droit à l'environnement » et la réparation des dommages environnementaux*, Coll. de thèse, tome 42, Defreinois, Lextenso éditions, 2010, 420 pages

A. Les indéterminations liées à la nature du droit à l'environnement

- 371.** A l'échelle universelle, la division chronologique des droits de l'homme en trois générations reflète les étapes de consécration des droits de l'homme. La première génération de droits humains regroupe les « droits-libertés », également appelés « droits-résistance » ou « droits de », c'est-à-dire les droits civils et politiques énumérés par la DUDH de 1948 et le PIDCP de 1966. La deuxième génération désigne les « droits-créances », également désignés sous le vocable « droits-égalité » ou « droits à »⁴³⁸. Ceux-ci comprennent les droits économiques, sociaux et culturels également consacrés par la DUDH de 1948 mais aussi le PIDESC de 1966. La troisième génération renferme les « droits-solidarités », à l'image du droit à la paix ou du droit au développement. Bien qu'ils émergent depuis les années 1960, ces droits n'ont, pour l'instant, reçu que peu de considération dans les instruments juridiques contraignants au niveau international.
- 372.** Le droit à l'environnement est classiquement classé parmi les droits de la troisième génération de droits de l'homme. Néanmoins, de nombreuses constitutions nationales, en consacrant une obligation pour l'État de protéger l'environnement, le rangent parmi les droits de la deuxième génération ou « droits-créances ». De rares textes constitutionnels le reconnaissent comme un « droit-liberté », en l'élevant au rang de droit humain individuel⁴³⁹.
Au total, la nature de ce droit demeure floue et sujette à controverses.
- 373.** Les défenseurs du droit à l'environnement comme un droit-créance sont ceux qui adoptent une conception la plus large quant à son contenu. Ils soutiennent qu'il inclut à la fois un droit à des actions négatives de défense et un droit à des prestations positives⁴⁴⁰. Les prestations négatives comprennent les droits à ce que l'État n'empêche pas certaines actions du titulaire du droit, que l'État n'affecte pas certaines propriétés ou situations du titulaire du droit et que l'État n'élimine pas certaines positions juridiques du titulaire du droit. Ces actions négatives se traduiraient pour le droit à l'environnement en ce que l'État ne réalise pas des actions nuisibles à l'environnement, ne touche pas des caractéristiques juridiques favorables à

⁴³⁸ Sur la notion de « droit à » : PICHARD Marc, *Le droit à : étude de législation française*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris II, Economica, Paris, 2006, 566 pages; COHEN Dany, « Le droit à... », in *L'avenir du droit*, Mélanges en hommage à François Terré, Dalloz/PUF, éditions du Jurisclasseur, 1999, 868 pages, p. 393-400

⁴³⁹ Voir *infra* aux para. 417 et s.

⁴⁴⁰ TUPIASSU-MERLIN Lise, « En quête de la pleine effectivité du droit à l'environnement », Communication lors du VII^e congrès français de droit constitutionnel, Paris, 25-27 septembre 2008

l'environnement et ne supprime pas les positions juridiques favorables à l'environnement⁴⁴¹. Les prestations positives se composent de droits à protection, de droits d'organisation et de droits procéduraux. Ils se déclinent pour le droit à l'environnement en une protection face aux actions nuisibles à l'environnement de la part des tiers, une permission pour les individus de participer aux décisions en matière d'environnement et des prestations au sens strict en vue d'améliorer la qualité de l'environnement⁴⁴². Lise Tupiassu-Merlin explique que, sur les trois prestations négatives et les trois prestations positives découlant du droit à l'environnement, cinq présentent « un degré élevé d'acceptation ». Seule la dimension de prestation matérielle *stricto sensu* de ce droit continue à recevoir des objections.

- 374.** Cette conception large du droit à l'environnement serait la plus appropriée dans l'optique de créer une protection spécifique pour les déplacés de l'environnement. Cette protection pourrait alors se fonder sur la violation tant d'actions négatives de défense de l'environnement que de prestations positives de protection de l'environnement.
- 375.** Les indéterminations liées à la nature juridique du droit à l'environnement se reflètent par répercussion sur l'identification de ses titulaires, qui est donc aussi une tâche ardue.

B. Les indéterminations liées aux titulaires du droit à l'environnement

- 376.** Les droits-libertés s'inscrivent dans la philosophie libérale et sont majoritairement caractérisés par l'individualisme. Ils exigent une abstention de l'État, sans pour autant impliquer une action positive de sa part. Les droits-créances, en revanche, sont des droits collectifs, c'est-à-dire qu'ils sont reconnus à une personne juridique plus large qu'une personne physique, comme la famille ou la communauté par exemple. Ces droits impliquent une action positive de l'État et, à la différence des premiers, ils ont un coût.
- 377.** La nature juridique du droit à l'environnement demeurant floue, la détermination de ses titulaires suscite, par conséquent, beaucoup de controverses. Il est tantôt envisagé selon une conception individualiste (toute personne dont le droit à l'environnement a été violé pouvant demander à ce que justice soit faite)⁴⁴³, tantôt selon une conception collectiviste (droit

⁴⁴¹ TUPIASSU-MERLIN (2008), *Op. Cit.*

⁴⁴² *Ibid.*

⁴⁴³ Il s'agit notamment de la conception du Protocole additionnel à la Convention Américaine sur les Droits de

collectif pouvant être exercé par une association, un groupe ayant la capacité d'ester en justice)⁴⁴⁴.

- 378.** Une conception médiane consiste à le présenter comme un droit « mixte »⁴⁴⁵, en soutenant qu'il dispose d'une dimension à la fois individuelle et collective.

Cette approche médiane serait la plus adéquate dans la perspective de la création d'un système de protection autonome des déplacés de l'environnement. Les préjudices environnementaux peuvent avoir des impacts individuels ou collectifs. Prévoir la protection des personnes physiques individuelles mais également des groupes permettrait donc d'avoir une approche exhaustive et de répondre aux divers cas de figure de déplacements environnementaux.

- 379.** Au-delà des questionnements sur ses titulaires, la nature juridique instable du droit à l'environnement influe encore sur son contenu *stricto sensu*, qui reste toujours difficile à cerner.

C. Les indéterminations liées au contenu stricto sensu du droit à l'environnement

- 380.** Les débats sur le contenu au sens strict du droit de l'homme à l'environnement demeurent nombreux. Diverses conceptions, de la plus restrictive à la plus étendue, ont été avancées⁴⁴⁶. Il semble toutefois que, comme l'ont rapporté les Professeurs Alexandre Kiss et Jean-Pierre Beurier, l'opinion s'est dégagée que le droit à l'environnement « *est avant tout un droit procédural* »⁴⁴⁷.

- 381.** L'approche la plus large du droit à un environnement sain revient à dire que ce droit se compose de deux dimensions complémentaires : une dimension procédurale et une dimension matérielle.

l'Homme portant sur les droits économiques, sociaux et culturels (article 11.1)

⁴⁴⁴ Il s'agit notamment de la conception de la Charte Africaine des Droits de l'Homme, puisqu'il y est fait référence au « peuple » (article 24).

⁴⁴⁵ Selon l'expression de Michel Prieur : PRIEUR Michel, « Les nouveaux droits », *AJDA*, 2005, n°21, p. 1157

⁴⁴⁶ Pour une analyse détaillée des diverses conceptions : REBEYROL (2010), *Op. Cit.*, p. 49 et s.

⁴⁴⁷ KISS Alexandre et BEURIER Jean-Pierre, *Droit international de l'environnement*, Pedone, Paris, 2004, 503 pages, p. 104

- 382.** La dimension procédurale se décline en trois droits : le droit d'être informé, le droit de s'impliquer dans les décisions et le droit d'exercer des recours en matière environnementale.
- 383.** La dimension matérielle reste plus délicate à cerner et plus restreinte l'heure actuelle. Ces incertitudes sont étroitement liées à l'absence de définition universelle de « l'environnement ». Le rapport de la Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales de l'APCE note toutefois que « *il est d'ores et déjà possible d'énumérer quelques grands principes communs à la plupart des États membres, applicables dans le champ de la protection de l'environnement, à savoir : les principes de précaution, prévention et réparation (souvent sous la forme du principe pollueur-payeur), le principe de durabilité, le respect des droits des générations futures* »⁴⁴⁸. Le caractère programmatique de certains de ces principes ajoute un degré additionnel de complexité, et des problèmes particuliers en ce qui concerne la justiciabilité du droit à l'environnement. Dès lors, son contenu apparaît sophistiqué, puisqu'il peut concerner par exemple l'exploitation raisonnable des ressources naturelles et de l'environnement, le bénéfice d'un environnement agréable ou encore la protection et amélioration de l'environnement.
- 384.** En pratique, seule la dimension procédurale du droit à l'environnement est formellement reconnue au niveau international et au niveau de l'UE⁴⁴⁹. La Convention d'Aarhus, signée le 25 juin 1998 au Danemark⁴⁵⁰ et entrée en vigueur le 30 octobre 2001, a été le premier texte juridiquement contraignant à consacrer trois droits fondamentaux pour les citoyens et les associations qui les représentent, à savoir améliorer l'accès à l'information délivrée par les autorités publiques au sujet des données environnementales, favoriser la participation du public au processus décisionnel ayant des incidences sur l'environnement (sous la forme d'enquêtes publiques par exemple) et, plus novateur, étendre les conditions d'accès à la justice en matière d'environnement⁴⁵¹.

⁴⁴⁸ APCE, Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales, Rapport sur l'élaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit à un environnement sain, Rapporteur : M. José MENDES BOTA, Doc. 12003, 11 septembre 2009, pt 21

⁴⁴⁹ Voir *infra* aux para. 404 et s.

⁴⁵⁰ 46 États (principalement en Europe et en Asie Centrale) sont parties à la Convention au 1^{er} janvier 2013. La Communauté européenne a signé la Convention d'Aarhus le 25 juin 1998 et l'a ratifiée le 17 février 2005 (Décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005, relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne, de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement). Tous les États membres, sauf l'Irlande, sont également Parties à la Convention.

⁴⁵¹ Pour un examen approfondi des droits contenus dans la Convention d'Aarhus : GRANDBOIS Maryse et BERARD Marie-Hélène, « La reconnaissance internationale des droits environnementaux : le droit de l'environnement en quête d'effectivité », *Les cahiers de droit*, vol 44, n°3, septembre 2003, p. 427-470

En revanche, aucun texte juridiquement contraignant ne consacre les aspects substantiels du droit à l'environnement. Ceux-ci demeurent sous-développés comparés aux aspects procéduraux.

- 385.** La reconnaissance des aspects matériels du droit de l'homme à l'environnement serait essentielle pour fonder une protection spécifique des déplacés environnementaux sur la base du critère du préjudice environnemental. La violation des droits procéduraux à l'environnement n'offre que des possibilités de recours limitées.
- 386.** Outre les incertitudes relatives à la nature, aux titulaires et au contenu au sens strict du droit à l'environnement, son autonomie reste un sujet de débat. L'établissement d'un droit à l'environnement autonome est pourtant une condition *sine qua non* à la protection d'une catégorie juridique indépendante de déplacés de l'environnement sur la base du critère catégoriel du préjudice environnemental.

D. Les indéterminations liées à l'autonomie du droit à l'environnement

- 387.** Le traitement du droit à l'environnement comme un droit autonome pose des difficultés. Tel que retenue par la majorité des systèmes de protection des droits de l'homme, que ce soit sur le plan régional ou national⁴⁵², la protection du droit à l'environnement apparaît indirecte et n'a lieu que lorsqu'elle touche un droit garanti. Ce faisant, ce droit est appréhendé comme une sorte de « droit synthèse »⁴⁵³ ou encore un « droit-parasite »⁴⁵⁴.
- On se place alors dans l'approche qui considère le droit à l'environnement comme un droit de troisième génération. Or, selon le Professeur Paquerot, les droits-solidarités participent à la réalisation de « l'ordre » international énoncé à l'article 28 de la DUDH⁴⁵⁵. Ils dérivent ainsi

⁴⁵² Voir *infra* aux para. 392 et s.

⁴⁵³ GAILLARD Emilie, « Pour une approche systémique, complexe et prospective des droits de l'homme », in *Changements environnementaux globaux et droits de l'homme*, COURNIL Christel et COLARD-FABREGOULE Catherine (dir.), Bruylant, Bruxelles, 2012, 648 pages, p. 45-67, p. 49. L'auteur explique que cela signifie que « *sans la préservation de l'environnement, les autres droits de l'homme perdent de leur vigueur* ». La formule est empruntée au professeur D. Uribe Vargas, qui l'applique au droit à la paix; cf VARGAS Uribe, « La troisième génération des droits de l'homme », *RCADI*, 1984, t. I, p. 362

⁴⁵⁴ BENTIROU (2012), *Op. Cit.*, p. 161

⁴⁵⁵ PAQUEROT Sylvie, « Relire la Déclaration universelle à l'aune des enjeux environnementaux », in *Changements environnementaux globaux et droits de l'homme*, COURNIL Christel et COLARD-FABREGOULE Catherine (dir.), Bruylant, Bruxelles, 2012, 648 pages, p. 127-146, p. 134. L'auteur propose une relecture et interprétation contextualisées de l'article 28 de la DUDH qui évoque « l'ordre » capable de permettre la réalisation des libertés énoncées dans le texte. Elle procède à l'actualisation des conditions d'un ordre tel, que les droits et libertés puissent trouver plein effet à la lumière des contraintes écologiques.

de droits existants⁴⁵⁶, et en premier lieu du droit à la vie, et qu'ils contribuent à faire émerger un « véritable droit à la qualité de la vie »⁴⁵⁷. Dans cette perspective, le droit de l'environnement constitue une condition fondamentale de l'existence et une condition nécessaire à l'exercice des droits humains de première et deuxième générations, tout comme le droit à la paix et le droit au développement⁴⁵⁸.

- 388.** En somme, à l'heure actuelle, le droit à l'environnement n'est, en général, pas abordé comme un droit de l'homme indépendant. Sauf de rares exceptions, il n'est protégé que lorsqu'une atteinte à l'environnement enfreint du même coup un droit garanti dans un instrument national ou régional de protection des droits de l'homme.
- 389.** A défaut d'autonomie du droit à l'environnement, la protection des déplacés de l'environnement ne peut être envisagée que par ricochet sur la base de d'autres droits garantis, mais pas en tant que catégorie indépendante.
- 390.** Bien qu'il soit souvent présenté comme un « droit de synthèse », qui comporte une dimension individuelle et collective, positive et négative, objective et subjective, il n'en reste pas moins que le contenu du droit à l'environnement reste, à l'heure actuelle, vague, particulièrement dans sa dimension matérielle. Ce flou quant à sa substance et son manque d'autonomie préviennent son utilisation pour offrir une base juridique au préjudice environnemental, critère catégoriel proposé des déplacés de l'environnement.
- Afin de servir de base juridique de protection, le contenu souhaitable du droit à l'environnement devrait être étendu sur le plan substantiel, et ne pas se limiter aux aspects procéduraux. Il devrait inclure des droits à des actions négatives de défense et droits à des prestations positives.

⁴⁵⁶ Sur les rapports entre l'environnement et les droits humains: BENTIROU (2012), *Op. Cit.*; Voir aussi : TCHUMTCHOUA Emmanuel, « Droits de l'Homme et droit à un environnement sain : chambres séparées, maison commune », *ECOVOX*, Le Magazine de l'écologie et du développement durable, n°23, avril 2001, <http://www.cipcre.org/ecovox/eco23/reperes1.htm> (accédé le 3 novembre 2012)

⁴⁵⁷ MARGUENAUD Jean-Pierre, « Droit de l'Homme à l'environnement et Cour européenne des droits de l'Homme », *RJE*, 2003, p. 15-21

⁴⁵⁸ Selon certains auteurs, les droits-solidarités ne présentent pas les caractères juridiques essentiels d'un droit, les détenteurs du droit et des obligations corollaires étant difficilement identifiables. Comme le souligne le Professeur Sudre, « tout droit doit avoir un titulaire certain, un objet précis et possible, et doit être opposable à une ou plusieurs personnes déterminées tenues de les respecter », SUDRE Frédéric, *Droit international et européen des droits de l'homme*, PUF, Paris, 1989, p. 163 et s.

- 391.** En droit positif, aux indéterminations conceptuelles du droit à l'environnement, s'ajoutent des problèmes connexes liés à sa faible maturité normative. Un grand chemin reste à parcourir pour que le droit à l'environnement soit consacré comme un droit fondamental de l'homme et qu'il puisse fonder une protection des déplacés environnementaux.

II. Le statut du droit à l'environnement : une dissémination normative inapte à fonder des demandes de protection

- 392.** La consécration au niveau international d'un droit à l'environnement est débattue depuis une quarantaine d'années. Sa dissémination normative à des niveaux multiples a été des plus fécondes et est promise à évoluer à l'ère des enjeux climatiques globaux. Néanmoins, à cette date, ce cheminement vers une prise en compte du droit à l'environnement reste inapte à fonder des demandes de protection.

- 393.** Au niveau international, le droit à l'environnement n'est inscrit que dans des déclarations non contraignantes (A). Ce droit n'est pas non plus reconnu par la CEDH, même s'il bénéficie d'une protection indirecte, en étant désormais garanti à travers d'autres droits humains (B). Le droit de l'UE ne le consacre que dans ses aspects procéduraux (C). Enfin, sur le plan national, le statut du droit à l'environnement est aléatoire. Il figure au sein de textes à valeur constitutionnelle, sous forme d'un droit individuel de l'homme, ou d'une obligation d'État, ou les deux (D).

Malgré sa densification normative croissante, ce droit est, *de lege data*, inapte à fournir une base de protection pour les déplacés de l'environnement en droit de l'UE.

A. Un principe non contraignant au niveau international

- 394.** La reconnaissance d'un droit à l'environnement au niveau international fait l'objet de discussions juridiques, philosophiques et éthiques depuis les années 1970. Il a été inscrit dès 1972 dans le premier principe de la Déclaration de Stockholm⁴⁵⁹. Par la suite, il a été affirmé dans diverses enceintes et inscrit dans de nombreux textes non contraignants. Le Préambule

⁴⁵⁹ Déclaration de Stockholm de 1972 (adoptée lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, 5-16 juin 1972), principe 1: « *L'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être* »

de la Charte de la nature du 28 octobre 1982⁴⁶⁰ et la Déclaration de Rio en 1992⁴⁶¹ font une mention précise du droit à l'environnement.

- 395.** En 1990, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution aux termes de laquelle elle « *reconnaît que toutes les personnes ont droit à vivre dans un environnement propre à assurer leur santé et leur bien-être* »⁴⁶². La Commission des Droits de l'Homme a étudié la question du droit de l'homme à l'environnement au cours des années 1990 et a reconnu en 1998 l'existence des « *droits de l'homme à la vie, la santé et à un environnement sain pour chaque personne* »⁴⁶³.
- 396.** Tous ces textes lient donc la protection de l'environnement à la jouissance des droits de l'homme, ceux-ci étant sources de développements mutuels.
- 397.** A ce jour, le droit à l'environnement n'existe au niveau international que sous une forme purement déclaratoire. Les instruments universels relatifs aux droits de l'homme ne font pas mention d'un droit à l'environnement. Un droit de l'homme à l'environnement est parfois reconnu de façon indirecte, mais jamais de façon autonome.
- 398.** Des initiatives les plus progressistes ont été adoptées sur le plan régional ou sous-régional⁴⁶⁴. La Charte Africaine des Droits de l'Homme, adoptée en 1981 à Nairobi, a été la première Convention de protection des droits de l'homme et le premier instrument juridiquement contraignant à consacrer le droit à l'environnement⁴⁶⁵. La Charte Africaine a été suivie dans la

⁴⁶⁰ Le Préambule de la Charte de 1982 reconnaissait la relation entre l'environnement naturel et la survie humaine.

⁴⁶¹ Le Principe 1 de la Déclaration de Rio (adoptée lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, 3-14 juin 1992) énonce pour la première fois que l'homme « *a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être* ». Il ajoute que l'homme a le devoir de protéger et d'améliorer l'environnement. Pour le HCDH, cette déclaration est « *l'expression d'une reconnaissance générale de l'interdépendance et du caractère indissociable de droits de l'homme et de l'environnement* », A/HCR/10/61 (2009), *Op. Cit.*, p. 8

⁴⁶² Assemblée Générale des Nations Unies, Résolution sur le besoin d'assurer un environnement sain pour le bien être individuel, A/RES/45/94, adoptée le 14 décembre 1990, 68^e session plénière

⁴⁶³ Commission des Nations Unies pour les Droits de l'Homme, E/CN.4/RES/1998/12 et E/CN.4/RES/1999/23

⁴⁶⁴ A ce propos voir : SHELTON Dina, "Human rights and the environment : what specific environmental rights have been recognised ?", *Denv. Journal of International Law & Pol'Y*, Vol 35, n°1, p. 129-171, spéc. p. 164 et s.; DEJEAN-PONS Maguelone, « L'insertion du droit de l'homme à l'environnement dans les systèmes régionaux des droits de l'homme », *RUDH*, 1991, p. 461

⁴⁶⁵ L'article 24 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme énonce que « *Tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement* ». La jurisprudence dans le système africain de protection des droits de l'homme a en revanche été limitée. Voir par exemple la décision de la Commission africaine dans l'affaire 155/96, octobre 2001, *Social and economic rights action, Centre for economic and social rights c. Nigeria*. Sur le droit à l'environnement dans le système de protection africain des droits de l'homme: MEKOUAR Mohamed Ali, « Le droit à l'environnement dans la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples », étude juridique de la FAO, 2001; KABUMBA Hamuli Y., « Plaidoyer pour l'effectivité du droit à un environnement sain en Afrique », *Revue de droit africain*, 2001, vol 5, n°19, p.

consécration du droit à l'environnement par la Charte Maghrébine pour la protection de l'environnement et le développement durable adopté en 1992⁴⁶⁶.

Le Protocole additionnel à la Convention Américaine sur les Droits de l'Homme portant sur les droits économiques, sociaux et culturels, signé à San Salvador le 17 octobre 1988, énonce dans son article 11.1 le droit à l'environnement⁴⁶⁷. Il faut par contre noter que le contexte normatif et institutionnel de cet instrument est particulier, puisque les violations du droit à l'environnement ne peuvent être traitées que par des recommandations et des observations de la Commission interaméricaine sur les droits de l'homme et ne peut donner lieu à un recours individuel⁴⁶⁸.

Certains textes régionaux de protection des droits de l'homme ont donc intégré le droit à l'environnement. Toutefois, il n'a pas, pour l'instant, servi à protéger des personnes déplacées par des dégradations environnementales.

La CEDH elle ne fait pas mention de ce droit, mais sa protection par ricochet s'est développée.

B. Un droit prétorien indirectement protégé dans le cadre de la CEDH

- 399.** La protection de l'environnement ne figure de façon explicite ni dans la CEDH, cette question n'étant pas d'actualité en 1950 lors de son adoption, ni dans ses protocoles additionnels. Comme l'exprime le Professeur Sudre, « *Envisager le droit à l'environnement au titre de la Convention européenne relève de la prospective dès lors que le texte conventionnel ne fait pas référence à la notion d'environnement et a fortiori à un quelconque droit à l'environnement* »⁴⁶⁹. Pourtant, ce droit à l'environnement est régulièrement invoqué au travers d'autres droits inscrits dans la Convention.

277-297

⁴⁶⁶ La Charte Maghrébine pour la protection de l'environnement et le développement durable précise que « *tout individu a le droit fondamental de vivre dans un milieu sain et un environnement équilibré d'une façon qui lui assure une excellente santé et une existence agréable* » et que « *la promotion de l'Homme est l'objectif essentiel du développement* »

⁴⁶⁷ Cet article 11.1 énonce que « *toute personne a le droit de vivre dans un environnement sain et de bénéficier des équipements publics essentiels* ». La jurisprudence de la Commission interaméricaine des droits de l'homme a surtout fait le lien entre les atteintes à l'environnement, le droit à la vie et le droit des peuples autochtones. Voir par exemple l'arrêt Mayagna Awas Tingni Community c. Nicaragua du 31 août 2001, série C, n°79. Sur le système interaméricain: SCOTT Inara K, "The Inter-American System of Human Rights : An Effective Means of Environmental Protection ?", *Virginia Environmental Law Journal*, 2001, Vol 19, p. 197 et s.

⁴⁶⁸ LAMBERT (2000), *Op. Cit.*, p. 569

⁴⁶⁹ SUDRE Frédéric, « La protection du droit à l'environnement par la Convention européenne des droits de l'homme », in *Communauté européenne et environnement*, (dir.) J.- C. Maslet, La Documentation française, Paris, 1997, p. 209-222

400. Le droit à l'environnement est ainsi l'œuvre d'une construction prétorienne graduelle de la Cour et est en pleine progression normative⁴⁷⁰. Il a été développé sur la base d'une interprétation téléologique de certains droits garantis par la Convention, que ce soit dans leur volet substantiel ou procédural, de sorte qu'il bénéficie désormais d'une protection indirecte ou par ricochet⁴⁷¹. Ainsi, il nous faut insister sur le fait que « *le droit à l'environnement ne bénéficie pas d'un mécanisme de protection qui lui est inhérent* »⁴⁷².

Comme cela l'a été expliqué, la Cour EDH a déjà fait le lien entre des atteintes à l'environnement et un certain nombre de droits garantis par la Convention, à savoir le droit à la vie (art. 2), le droit au respect de la vie privée et familiale ainsi que du domicile (art. 8), le droit de recevoir et de communiquer des informations et des idées (art. 10), le droit à un recours effectif (art. 13) et le droit au respect de ses biens (art. 1 du protocole 1 à la CEDH).

401. En parallèle, depuis les années 1970⁴⁷³, l'ajout d'un « Protocole 15 », garantissant un droit à un environnement sain, à la CEDH est débattu.

L'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a recommandé à plusieurs reprises au Conseil des Ministres d'élaborer un tel protocole⁴⁷⁴, malgré l'absence de résultat pour le moment. L'APCE a d'ailleurs directement liée sa demande d'élaboration d'un tel protocole à la question des déplacés environnementaux dans sa Recommandation 1862 (2009) sur les migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux: un défi pour le XXI^e siècle du 30 janvier 2009 (pt 6.3). Plus récemment, l'APCE a aussi adopté une

⁴⁷⁰ Voir *supra* aux para. 203 et s.

⁴⁷¹ MARTIN Jean-Christophe et MALJEAN-DUBOIS Sandrine, « La Cour européenne des droits de l'homme et le droit à un environnement sain », Séminaire UNITAR/ENM Prévention des risques et responsabilité pénale en matière de dommage environnemental: une approche internationale, européenne et nationale, 22 octobre 2008, publié sur le site de l'UNITAR en 2011: <http://stream.unitar.org/ilp/pdf.html>. Voir aussi dans ce sens SUDRE (1997), *Op. Cit.*; COHENDET Marie-Anne, « Vers la constitutionnalisation du droit de l'homme à un environnement sain et écologiquement équilibré », in *20 ans de protection de la nature. Hommage au Professeur Michel Despax*, SFDE, PULIM, 1996, p. 253-301

⁴⁷² BENTIROU (2012), *Op. Cit.*, p. 155

⁴⁷³ L'Allemagne a présenté un projet de protocole en 1973 (proposition Steiger) qui n'a pas eu de suite. Voir : DEJEAN-PONS Maguelone, « Les droits de l'homme à l'environnement dans le cadre du Conseil de l'Europe », *RTDH*, 2004, n°60, p. 861-888

⁴⁷⁴ Voir notamment les recommandations 1431 (1999) et 1614 (2003) de l'APCE. Le Professeur Larralde affirme que « *la technique de l'adaptation de la Convention grâce aux Protocoles additionnels est aujourd'hui bien rodée et rien ne s'oppose donc plus en théorie à une extension illimitée des droits et des bénéficiaires protégés par cet instrument. Néanmoins, la multiplication de tels Protocoles peut poser des problèmes en ce qui concerne l'approche formelle de la Convention. Certes, la Cour a eu l'occasion d'indiquer avec fermeté que « la Convention et ses Protocoles (...) forment un tout » (Cour EDH., 28 mai 1985, Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. le Royaume-Uni, § 60), ce qui écarte toute idée de hiérarchie entre le texte « historique » de la Convention et les ajouts les plus récents. Toutefois, le problème de la cohérence de la Convention risque de se poser à terme* », LARRALDE Jean-Manuel, « La Convention européenne des droits de l'homme et la protection des groupes particuliers », *RTDH*, 2003, n°56, p. 1252. L'article explique également la procédure pour l'adoption des protocoles.

recommandation spécifique sur la question d'un nouveau protocole additionnel sur le droit à un environnement sain⁴⁷⁵.

En novembre 2009, le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) prit note des Recommandations 1883 (2009) relative aux défis posés par le changement climatique et 1885 (2009) sur l'élaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit à un environnement sain et réitéra alors son avis sur la Recommandation 1614 (2003) sur l'environnement et les droits de l'homme⁴⁷⁶. Ce dernier reconnaissait que ni la Convention ni ses protocoles additionnels ne consacrent expressément un droit à la protection de l'environnement. Il relevait que le système de la Convention contribue d'ores et déjà à la protection de l'environnement au travers de droits se trouvant dans la Convention et de leur interprétation dans la jurisprudence de la Cour, qui fait apparaître que la Convention offre déjà un certain degré de protection face aux problèmes touchant à l'environnement⁴⁷⁷. Le CDDH avait alors conclu qu'il ne serait pas souhaitable d'élaborer un protocole additionnel sur ce sujet. Cela étant, il avait reconnu l'intérêt que présenterait la rédaction d'un instrument approprié, ce qui aboutit à l'adoption en 2006 d'un Manuel sur les droits de l'homme et l'environnement⁴⁷⁸. Selon le CDDH, il conviendrait à ce stade de poursuivre les études en la matière au niveau intergouvernemental, sous forme d'échanges de vues réguliers au sein de son Comité d'experts pour le développement des droits de l'homme (DH-DEV), et par la mise à jour et l'expansion du manuel de 2006. Une mise à jour a eu lieu en 2012. Cette dernière tient compte notamment de l'évolution de la jurisprudence de la Cour et du Comité Européen des Droits Sociaux, des normes pertinentes élaborées par d'autres organisations internationales, ainsi que des bonnes pratiques adoptées par les États Membres afin de mettre en œuvre les principes découlant de la jurisprudence de la Cour⁴⁷⁹.

- 402.** Dans l'absence d'une consécration officielle du droit à l'environnement par un protocole additionnel, la protection des déplacés de l'environnement dans le cadre de la CEDH ne peut s'opérer que sur la base d'une protection médiate, par le truchement de droits relatifs à la

⁴⁷⁵ APCE, Recommandation 1885 Élaboration d'un Protocole additionnel à la CEDH sur le droit à un environnement sain, du 30 septembre 2009 (32^e séance), Doc. 12003

⁴⁷⁶ CDDH (2003) 026, Annexe VI

⁴⁷⁷ Il se joint ainsi à la réponse du Comité des Ministres du 8 juillet 2009 (CM/AS (2009) Rec 1862 final) relative à la Recommandation 1862 (2009) de l'Assemblée parlementaire sur les migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux : un défi pour le 21^e siècle, qui tout en partageant les inquiétudes de l'Assemblée, avait estimé qu'il n'était pas opportun de rédiger un protocole additionnel à la Convention dans le domaine environnemental.

⁴⁷⁸ Manuel sur les droits de l'homme et l'environnement - Principes tirés de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, Editions du Conseil de l'Europe, 2^e éd, 2012

⁴⁷⁹ Rapport de la 69^e réunion du CDDH (24-27 novembre 2009), document CDDH(2009)019

qualité du cadre de vie consacrés par la Convention, par exemple par la reconnaissance d'une atteinte à l'environnement comme constituant une atteinte au droit à la vie. Cette forme de protection constitue une protection complémentaire. Elle sera analysée dans la seconde partie de cette thèse, étant donné qu'il n'est pas question d'une protection directe des déplacés de l'environnement sur la base d'un droit reconnu à l'environnement, mais de l'utilisation de systèmes existants de protection indirecte de ce groupe par le biais de d'autres droits servant de support au droit de l'environnement. Il est donc question dans ce cas de rattachement de ce groupe à des catégories juridiquement reconnues de personnes protégées et non de la protection d'une catégorie autonome.

- 403.** Même si qu'indirectement, la Cour EDH fait donc le lien entre atteinte à l'environnement et atteinte à l'homme. Ceci est un progrès par rapport à la situation au niveau de l'UE, où ce lien n'est pas fait et que le droit à l'environnement n'est reconnu que dans ses aspects procéduraux.

C. Un droit reconnu uniquement dans ses aspects procéduraux au niveau de l'UE

- 404.** En droit de l'UE, l'objectif d'un niveau élevé de protection de l'environnement est clairement exprimé dans les traités aux articles 3.3 du TUE et 191-2 du TFUE. Le droit à l'environnement n'y figure pourtant pas comme un droit fondamental⁴⁸⁰.

Le droit de l'UE a intégré les aspects procéduraux du droit à l'environnement (a). En revanche, ses aspects substantiels ne sont toujours pas reconnus. L'intégration au rang de simple principe de la protection de l'environnement dans l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE n'a pas apporté d'innovation en la matière par rapport au texte des traités (b).

a. La reconnaissance des droits procéduraux à l'environnement

- 405.** Au niveau de l'UE, la protection de l'environnement trouve son moyen d'expression le plus efficace dans les droits procéduraux, qui permettent au public d'avoir une place dans les débats environnementaux. L'Union s'est engagée à prendre les mesures qui s'imposent pour

⁴⁸⁰ Un accord politique existe sur le sujet depuis le Conseil européen de Dublin du 26 juin 1990 où les chefs d'Etat et de gouvernements ont proclamé l'objectif de « *garantir aux citoyens le droit à un environnement propre et sain* ».

assurer une mise en œuvre effective de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998. Depuis 2006, l'Union européenne applique la Convention d'Aarhus à ses institutions et organes⁴⁸¹.

- 406.** Le volet accès à l'information de cet accord international a été traduit en droit de l'UE par la directive 2003/4/CE⁴⁸², qui va même plus loin que la Convention d'Aarhus sur certains aspects, notamment en donnant une définition plus large au concept de « public » et en ajoutant un accès spécifique à la justice environnementale⁴⁸³.
- 407.** Le deuxième pilier, qui traite de la participation du public aux procédures environnementales, a été transposé par la directive 2003/35/CE⁴⁸⁴.
- 408.** En pratique, l'effectivité de ces droits procéduraux dépend de leur transposition en droit national.
- 409.** Une proposition de directive publiée en octobre 2003 visait à transposer le troisième axe visant à garantir l'accès du public à la justice en matière environnementale, mais fut retirée en juillet 2011 car ne revêtant plus un caractère d'actualité, notamment depuis l'existence de la possibilité pour les citoyens de l'UE de faire une demande auprès du médiateur européen.
- 410.** Le respect des droits procéduraux à l'environnement est donc clairement ancré en droit de l'UE. Aucun droit substantiel n'est en revanche consacré. La Charte des droits fondamentaux de l'UE n'a pas eu d'impact en la matière.

b. L'apport limité de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

- 411.** La protection de l'environnement est inscrite comme principe à l'article 37 de la Charte des

⁴⁸¹ Règlement (CE) n°1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement

⁴⁸² Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, JO L41/26 du 14 février 2003

⁴⁸³ Pour une présentation des textes précédents la directive 2003/4/CE et une analyse de cette dernière : TORRE-SCHAUB (2012), *Op. Cit.*, p. 85 et s.

⁴⁸⁴ Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil, JO L 156 du 25 juin 2003

droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la Charte). Il y est indiqué que « *Un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe de développement durable* »⁴⁸⁵.

412. Après analyse de la valeur ajoutée de la Charte par rapport à l'ancien article 6 du traité CE, qui affirmait que la protection de l'environnement doit être intégrée dans les politiques de l'Union européenne, la situation reste inchangée⁴⁸⁶. Aucune des nombreuses propositions faites pour consacrer un droit à l'environnement lors de l'élaboration de la Charte n'a été retenue⁴⁸⁷. Il n'existe donc pas de droit subjectif à l'environnement en droit de l'UE. L'article 37 ne fait que reprendre des principes en liaison avec l'environnement existants en droit de l'UE, la volonté d'emporter le consensus ayant primé lors de sa rédaction⁴⁸⁸. Les juristes de

⁴⁸⁵ On rappelle que selon son article 51, la Charte s'applique aux « *institutions et organes de l'Union... ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union* ». Autrement dit, les dispositions de la Charte ne s'adressent pas aux actions des États membres ne découlant pas du droit de l'UE.

⁴⁸⁶ A ce sujet: TORRE-SCHAUB Marta, « La construction du droit européen de l'environnement. Quelle place pour le « droit à un environnement sain »? », in *L'Union européenne, Union de droit, Union des droits*, Mélanges en l'honneur du Professeur Philippe Manin, Pedone, Paris, 2010, p. 523; Selon les explications relatives à la Charte des droits fondamentaux, élaborées sous la responsabilité du Présidium et annexées à la Charte mais sans valeur juridique (2007/C303/02) : « *Le principe contenu dans cet article a été fondé sur les articles 2, 6 et 174 du traité CE, qui sont désormais remplacés par l'article 3, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne et les articles 11 et 191, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il s'inspire également des dispositions de certaines constitutions nationales* ». Pour une analyse de l'article 37 de la Charte: Conseil européen du droit de l'environnement, « Le droit à l'environnement, un droit fondamental dans l'Union européenne », étude, Funchal, mars 2001, 50 pages; voir aussi PRIEUR Michel, « Commentaire de l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux », in *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Tome II, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, sous la dir. de Laurence Burgorgue-Larsen, Anne Levade, Fabrice Picod, Bruxelles, Bruylant, 2007b, 864 pages

⁴⁸⁷ Le Conseil européen du droit de l'environnement (2001, *Op. Cit.*, p. 10) rapporte les nombreuses propositions: proposition de P. Nikula et al., Doc. Charte 4205/00 présentant les différentes constitutions. Proposition de P. Beres, E.Pacciotti et I. Van den Burg: « *Toute personne a le droit de vivre dans un environnement propre et sain tout comme le devoir de sauvegarder la qualité de l'environnement pour les générations présentes et futures* », Charte 423/00. Proposition de S-Y Kaufmann: « *Everyone shall have the right to live in a healthy environment* », Charte 4405/00. Voir surtout la proposition conjointe de Guy Braibant et d'autres négociateurs (4/7/2000): Charte 4401/00: « *Droit à un environnement propre à préserver la santé et droit à la protection des consommateurs: a) L'Union protégera le droit de chacun à vivre dans un environnement propre à préserver la santé et prendra des mesures en vue de protéger les ressources naturelles; b) Les politiques de l'Union garantiront un niveau élevé de protection concernant la santé, la sécurité et les intérêts des consommateurs* ». L'Association pour le développement de l'économie et du droit de l'environnement (ADEDE) a proposé la rédaction: « *L'Union reconnaît et respecte le droit à la protection d'un environnement sain* », Doc. Charte 4444/00 (4/9/2000). Le Conseil européen du droit de l'environnement (CEDE) a proposé cette rédaction: « *L'Union reconnaît et respecte le droit de toute personne à la protection de l'environnement en vue de promouvoir le droit de chacun à vivre dans un environnement propre à assurer sa santé physique et mentale, sa dignité et son épanouissement* », Doc. Charte 4954/00. Les débats sur cet article 37 ont fait apparaître de larges divergences de vue puisque deux amendements émanant de représentants du Parlement européen voulaient supprimer l'article relatif à la protection de l'environnement et sept amendements voulaient renforcer cet article dans le sens d'un droit à l'environnement (Charte 4383/00).

⁴⁸⁸ Le Professeur Michel Prieur a rapporté que « *le pire, qui aurait consisté à ne pas mentionner l'environnement dans la charte, a semble-t-il été évité de justesse* ». Cf PRIEUR Michel, « Article II-97 –

l'environnement ont unanimement réprouvé cet « *article bâclé [...au] contenu décevant, voire affligeant* »⁴⁸⁹, cette « *régression injustifiable* »⁴⁹⁰, cette « *rédaction assez timide qui ne tient pas compte de l'état actuel du droit de l'environnement* »⁴⁹¹ et qui a abouti à un « *article pire que sans valeur* »⁴⁹².

- 413.** En plus de n'avoir aucune valeur ajoutée, la Charte réduit la protection de l'environnement au rang de « *principe* », qui doit à ce titre être « *observé* », et non « *respecté* » comme le serait un droit (article 51 §1 de la Charte)⁴⁹³. Selon les explications relatives à la Charte, les principes ne donnent « *pas lieu à des droits immédiats à une action positive de la part des institutions de l'Union ou des autorités des États membres* »⁴⁹⁴.
- 414.** L'article 37 apporte quelques améliorations par rapport aux traités⁴⁹⁵. Premièrement, il en ressort que le « *niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité* » doivent être non seulement promus mais également assuré « *conformément au principe de développement durable* ». Deuxièmement, par rapport au principe d'intégration de la protection de l'environnement contenu à l'article 11 du TFUE qui ne mentionne aucun degré de protection, un niveau élevé de protection est visé par l'article 37 de la Charte. Troisièmement, le développement durable, entendu comme un objectif aux articles 3 et 21 du TUE, est consacré comme un principe. Enfin, la visibilité de la protection de l'environnement est accrue par son insertion dans la Charte, ce « *qui pourrait induire inter alia la Cour de Justice à reconnaître la prééminence de l'intérêt environnemental, et à lui accorder, de ce fait, une protection supérieure dans l'équilibre avec d'autres intérêts protégés* »⁴⁹⁶. Une protection prétorienne par ricochet du droit à l'environnement pourrait donc se développer

Protection de l'environnement », in *Traité établissant une Constitution pour l'Europe: commentaire article par article*, sous la dir. de Laurence Burgorgue-Larsen, Anne Levade, Fabrice Picod, Vol. 2, 2007a, p. 486

⁴⁸⁹ PRIEUR (2007a), *Op. Cit.*. Le Professeur Prieur démontre que le droit fondamental à l'environnement était de surcroît loin d'être une innovation au niveau de l'Union.

⁴⁹⁰ Conseil européen du droit de l'environnement (2001), *Op. Cit.*, p. 11

⁴⁹¹ SMETS Henri, « Une charte des droits fondamentaux sans droit à l'environnement », *REDE*, 2001, n°4, p. 383-417

⁴⁹² Lettre du BEE du 7 septembre 2000 aux membres de la Convention

⁴⁹³ Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux, 2007/C303/02. Il est également précisé que ceci correspond à la jurisprudence de la Cour de justice (voir notamment la jurisprudence sur le « principe de précaution » figurant à l'article 191§ 2 du TFUE, arrêt rendu par le TPI le 11 septembre 2002 dans l'affaire T-13/99, Pfizer contre Conseil).

⁴⁹⁴ Les explications relatives à la Charte indiquent aussi que « *Les principes peuvent être mis en œuvre par le biais d'actes législatifs ou exécutifs (adoptés par l'Union dans le cadre de ses compétences et par les États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union); ils acquièrent donc une importance particulière pour les tribunaux seulement lorsque ces actes sont interprétés ou contrôlés* ».

⁴⁹⁵ IAPICHINO (2009), *Op. Cit.*, p. 160

⁴⁹⁶ *Ibid.*, p. 160

selon une approche casuistique, tout comme dans le cadre de la Cour EDH.

- 415.** Cependant, bien que les préoccupations environnementales soient là et que les améliorations mentionnées pourraient jouer un rôle dans l'affirmation d'un droit individuel à l'environnement dans l'UE, la Charte ne consacre pas un droit individuel à l'environnement. Selon le CEDE, « *le but poursuivi semble être de ne pas créer de possibilités pour des recours individuels en vue de protéger l'environnement* »⁴⁹⁷.
- 416.** En l'état actuel, le droit de l'UE n'offre donc pas de base juridique pour une protection complémentaire des déplacés de l'environnement sur la base du critère du préjudice environnemental. La situation pourrait toutefois évoluer, d'une part, suite à l'adhésion de l'UE à la CEDH et, d'autre part, car il existe un mouvement en droit de l'environnement au niveau de l'UE qui peut être, à terme, aboutira à la reconnaissance d'un droit de l'environnement. Si *de lege feranda* la protection complémentaire directe des déplacés environnementaux en tant que catégorie autonome sur la base d'un droit de l'homme à l'environnement en droit de l'UE peut être envisagée, *de lege data* elle n'a pas de base juridique. Au mieux, les déplacés de l'environnement peuvent bénéficier d'une protection complémentaire indirecte sur la base de la violation de d'autres droits protégés au niveau de l'Union. Les traditions constitutionnelles des États membres vont également dans le sens d'une protection complémentaire indirecte.

D. Un droit protéiforme sur le plan interne

- 417.** À travers le monde, la reconnaissance d'un droit de l'homme à l'environnement, ou de l'impératif du développement durable, est désormais omniprésente au niveau national, sauf rares exceptions⁴⁹⁸. Les constitutions anciennes ont été modifiées pour y faire figurer une référence à l'environnement⁴⁹⁹ et les plus récentes ont intégré cette donnée de façon

⁴⁹⁷ Conseil européen du droit de l'environnement (2001), *Op. Cit.*, p. 11 et 13

⁴⁹⁸ En Afrique par exemple. En dépit de modifications constitutionnelles récentes, il n'a pas été jugé opportun d'insérer des références à l'environnement en Algérie (1996), au Burundi, en Centrafrique, aux Comores, à Djibouti (1992), en Guinée Bissau (1996), en Guinée équatoriale (1991), à l'Ile Maurice (1996), au Kenya (1992), au Maroc, en Mauritanie (1991), en Namibie (1990), au Rwanda (1991), au Sénégal, en Sierra Leone (1996), en Tunisie (1997), au Zimbabwe (1998).

⁴⁹⁹ Ainsi en Europe de l'Allemagne et de la Belgique en 1994, de la Finlande en 1999 ou encore de la Grèce en 2001 ; en Afrique, du Cameroun et du Ghana en 1996 et du Burkina-Faso en 1997; en Amérique latine, du Mexique en 1999.

systematique⁵⁰⁰.

Selon une évaluation de 2007 de l'ONG britannique Earth Justice, 118 États dans le monde, dont 20 des 27 États membres de l'UE⁵⁰¹, avaient inclus dans leur constitution nationale des dispositions relatives à la protection de l'environnement⁵⁰².

418. Cependant, comme l'a souligné le Professeur Burgorgue-Larsen, « *ce « constitutionnalisme vert » bien que réel est protéiforme* », tant sur le plan de la forme que du fond⁵⁰³.

Sur le plan de la forme, il est accordé à ces références constitutionnelles à l'environnement une place variable : soit dans le préambule, soit dans le corps de la constitution. Ceci donne une normativité variable à ce droit, la valeur juridique des préambules de constitution variant selon les pays.

419. Sur le plan du fond, les mentions constitutionnelles de l'environnement sont rédigées en des termes variées, plus ou moins concrets, quant à leurs titulaires et destinataires. Elles consacrent la protection de l'environnement tantôt en tant que droit humain individuel subjectif, ou en tant que obligation de l'État, c'est-à-dire sous forme de droit-créance, ou les deux⁵⁰⁴.

Selon le rapport de Earth Justice de 2007, plus de 50 constitutions nationales reconnaissent explicitement le droit à un environnement propre et sain et plus de 90 imposent une obligation sur l'État de prévenir les atteintes à l'environnement.

Cependant, moins de vingt constitutions établissent un droit à réparation ou à compensation

⁵⁰⁰ Ainsi, des constitutions des pays de l'Est et des pays baltes (Pologne, Hongrie, Slovaquie, Estonie, Lituanie, Lettonie), mais également des constitutions africaines (à l'instar du texte sud-africain de 1996 (*Const.*, art. 24) et latino-américaines (comme les constitutions colombienne de 1991, péruvienne de 1993, paraguayenne de 1994, argentine de 1994, équatorienne de 2008 et bolivienne de 2009).

⁵⁰¹ A savoir l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, l'Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République Tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie. Sur la constitutionnalisation du droit à l'environnement en Europe: VERDUSSEN Marc, « Le droit à un environnement sain dans les Constitutions des États européens », *Annuaire international des droits de l'Homme*, 2006, p. 327-349; Voir aussi le Manuel du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et l'environnement (2012), *Op. Cit.*, p. 165 et s.

⁵⁰² Pour une revue complète: EARTHJUSTICE, "Human Rights and the Environment", Environmental Rights Report, 2007, 153 pages, Appendix 1, <http://earthjustice.org/sites/default/files/library/references/2007-environmental-rights-report.pdf> (accédé le 29 septembre 2012). Ces dernières années, les cours de justice nationales se sont prononcées de façon croissante en faveur de la protection de l'environnement. Pour une analyse des principales affaires environnementales: SHELTON (2008), *Op. Cit.*, p. 164-165. Pour une discussion des cas africains en particulier : BRUCH Carl *et al.*, "Constitutional Environmental Law : Giving Force to Fundamental Principles in Africa", *Columbia Journal of Environmental Law*, Vol 26, issue 1, 2001, p. 131-211

⁵⁰³ BURGORGUE-LARSEN Laurence, « La protection constitutionnelle de l'environnement en droit comparé », *Environnement*, n° 12, Décembre 2012, dossier 30

⁵⁰⁴ VAN LANG Agathe, « La protection constitutionnelle du droit à l'environnement », in *Du droit de l'environnement au droit à l'environnement à la recherche d'un juste milieu*, Anthony Chamborden (dir), L'Harmattan, Paris, 2007, p. 123-138

pour ceux souffrant de dommage environnementaux⁵⁰⁵. Ainsi, sur le plan interne, « *il est topique de constater que le droit à un environnement sain ne bénéficie pas du même degré de protection juridictionnelle que les autres droits* » par manque d'effet direct des textes constitutionnelles qui le consignent. « *L'effectivité de cette constitutionnalisation ne se fait pas de façon automatique. Plusieurs États ont inscrit un tel droit dans la Constitution « sans grande conviction » (...) Les principales objections soulevées contre la constitutionnalisation du droit subjectif autonome à l'environnement concernent sa difficile mise en œuvre* »⁵⁰⁶. L'intervention du législateur conditionne donc leur justiciabilité. Pour dépasser les limites des normes constitutionnelles, les juridictions nationales dans de nombreux pays ont eu recours, tout comme la Cour de Strasbourg, à la technique de la protection par ricochet⁵⁰⁷.

- 420.** Les traditions constitutionnelles des États membres de l'UE sont donc, sauf exception, au mieux porteuses d'une protection complémentaire indirecte du droit de l'homme à l'environnement. Dès lors, même si le droit à l'environnement revêt une importance dans certaines constitutions d'États membres, il n'est que très rarement consacré comme un droit subjectif. Les traditions constitutionnelles des États membres de l'UE ne peuvent pas être une source pour la création d'un droit autonome à l'environnement en droit de l'UE, mais peuvent influencer le développement de sa protection complémentaire indirecte. Elles orientent donc davantage vers la protection subsidiaire des déplacés de l'environnement au titre de l'atteinte à un droit de l'homme protégé, que vers l'adoption d'un système spécifique de protection des déplacés environnementaux fondé sur un droit autonome à un environnement sain.
- 421.** L'autre obstacle entravant le développement d'un système de protection complémentaire pour les déplacés de l'environnement est que ces derniers peuvent toujours, en théorie au moins, se réclamer de la protection de leur pays d'origine.

⁵⁰⁵ Le Chili par exemple reconnaît un droit à l'environnement au profit des générations futures assorti d'une obligation pour l'Etat de protéger ce droit et prévoit un recours en protection spécial pour obtenir réparation en cas d'atteinte à ce droit. Il a été avancé qu'un tel droit fournirait une base juridique de protection pour les personnes déplacées par les dégradations environnementales au Chili. Pour une étude du cas chilien : SCOTT Jessica, "Protection of Environmentally Displaced Populations Through Strengthening Existing Environmental Human Rights Law", *ExpressO*, 2010, http://works.bepress.com/jessica_scott/1 (accédé le 29 septembre 2012)

⁵⁰⁶ TUPIASSU-MERLIN (2008), *Op. Cit.*

⁵⁰⁷ Pour des exemples concrets, voir BURGORGUE-LARSEN (2012), *Op. Cit.*

§2. Le maintien de la protection nationale

- 422.** Le principe de la protection internationale repose sur l'idée que celle-ci ne doit être accordée que si un demandeur ne peut pas avoir accès à la protection de son propre pays. Autrement formulé, lorsque l'État du demandeur est incapable de le protéger dans au moins une partie du territoire national. La protection internationale est en effet conçue comme une protection de substitution ou de remplacement pour pallier aux États défaillants, le principe fondamental étant que les États ont la responsabilité d'assurer la protection de leurs nationaux⁵⁰⁸.
- 423.** Cette condition essentielle de la protection internationale, qui constitue un obstacle à la création d'un mécanisme de protection internationale complémentaire pour les déplacés de l'environnement sur la base du critère catégoriel du préjudice environnemental, a été jusqu'à présent largement négligée dans les analyses juridiques en la matière. Or, dans les contextes de désastres environnementaux, qu'il s'agisse de dégradations graduelles ou soudaines, il est très rare que l'ensemble du territoire national soit affecté. De plus, l'État d'origine n'étant pas, en principe, l'agent de persécution, les personnes fuyant les catastrophes naturelles peuvent toujours accéder à la protection de leur propre État dans une autre partie du territoire⁵⁰⁹.
- 424.** Étant donné qu'en droit de l'UE l'accès à la protection à l'intérieur du pays est explicitement considéré comme un élément de l'évaluation de la demande de protection internationale (I), les probabilités d'acceptation des demandes de protection internationale dans les situations de désastres environnementaux est donc mince, puisqu'une protection locale est généralement disponible. L'application de cette condition doit tout de même être encadrée de façon spécifique dans de tels contextes (II).

⁵⁰⁸ Ce principe de subsidiarité de la protection internationale émane de l'article 1 A. 2 de la Convention de Genève de 1951.

⁵⁰⁹ C'est ainsi qu'une grande partie de la doctrine a choisi de focaliser ses recherches sur les mouvements transfrontaliers, en n'examinant que le volet protection extérieure. Parmi ces auteurs : RAIMANA-LALLEMANT (2009), *Op. Cit.*; DOCHERTY and GIANNINI (2009), *Op. Cit.*

I. L'absence de possibilité de protection interne comme condition de la protection internationale en droit de l'UE

425. Le droit de l'UE règle explicitement la possibilité de protection interne comme un aspect de la procédure de la protection internationale dans la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, dite « directive qualification de refonte »⁵¹⁰. L'article 8 de cette directive, intitulé « Protection à l'intérieur du pays », stipule que « *Dans le cadre de l'évaluation de la demande de protection internationale, les États membres peuvent déterminer qu'un demandeur n'a pas besoin de protection internationale lorsque dans une partie du pays d'origine :*

- a) il n'a pas une crainte fondée d'être persécuté ou ne risque pas réellement de subir des atteintes graves; ou*
- b) il a accès à une protection contre les persécutions ou les atteintes graves au sens de l'article 7,*

et qu'il peut, en toute sécurité et en toute légalité, effectuer le voyage vers cette partie du pays et obtenir l'autorisation d'y pénétrer et que l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'il s'y établisse ».

Afin de cerner les conditions de l'intégration de la protection interne dans la détermination du besoin de protection internationale en droit de l'UE, il est nécessaire d'analyser tour à tour son principe (A) et sa mise en œuvre (B).

A. Principe : fondement conceptuel et logique

426. En vertu du principe de subsidiarité, l'octroi d'une protection internationale par un pays tiers n'est nécessaire que lorsque le demandeur ne peut se prévaloir de la protection de son pays d'origine⁵¹¹. Les persécutions ou les atteintes graves doivent donc s'étendre à l'ensemble du territoire national pour que le besoin de protection internationale soit reconnu. Les

⁵¹⁰ Parlement européen et Conseil, Directive 2011/95/UE, *Op. Cit.*

⁵¹¹ Sur le fondement conceptuel de la protection interne, voir: HATHAWAY James C. et FOSTER Michelle, « La possibilité de protection interne/réinstallation interne/fuite interne comme aspect de la procédure de détermination du statut de réfugié », in *La protection des réfugiés en droit international*, Sous la dir. De Erika Feller, Volker Türk et Frances Nicholson, Larcier, janvier 2010, 840 pages, p. 403-473

persécutions ou atteintes graves à caractère local ou régional ne peuvent ouvrir un droit à la protection internationale que si l'État du demandeur n'a pas la volonté ou les moyens d'assurer sa protection sur une autre partie du territoire national exempté de persécution⁵¹².

L'épuisement des possibilités de protection interne est donc un préalable à l'octroi d'une protection internationale.

427. La Convention de Genève de 1951 relative au statut de réfugié ne traite pas expressément de l'alternative de protection interne⁵¹³. Selon cette Convention, est considérée comme réfugié la personne qui, « *craignant avec raison d'être persécutée (...), se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner* ».
428. L'alternative de protection interne a émergé des pratiques nationales dans les années 1980⁵¹⁴. Auparavant, les États occidentaux répondaient généreusement aux demandes de protection internationale des personnes fuyant le communisme, pour des raisons politiques et

⁵¹² Sur le concept de protection interne : GUILD Elspeth, "Competence, Discretion and Third Country Nationals : The European Union's legal struggle with Migration", *Ethnie and Migration Studies*, 1998, Vol 24, n° 1, p.613; HAILBRONNER Kay, "Temporary and Local Response to Forced Migrations : A Comment", *Virginia Journal of International Law*, 1994, Vol 35, p. 81; KEITH Kenneth, "The Difficulties of "Internal Flight" and "Internal Relocation" as Frameworks of Analysis", *Georgetown Immigration Law Journal*, 2001, Vol 15, p. 433; MATHEW Penelope, HATHAWAY James c., FOSTER Michelle, "The Role of State Protection in Refugee Analysis", *International Journal of Refugee Law*, 2003, Vol 15, p. 444; SMITH Ronald, "Outsourcing Refugee Protection Responsibilities : The Second Life of an Unconscionable Idea", 2004, Vol 14, *Journal of Transnational Law and Policy*, p. 137; STOREY Hugo, "The Internal Flight Alternative Test : The Jurisprudence Reexamined", 1998, Vol 10, *International Journal of Refugee Law*, p. 499; KELEY N., "Internal Flight/Relocation/Protection Alternative : Is it Reasonable ?", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 14, n° 1, 2002, p. 4-44; REINHARD Marx, "The Criteria of Applying the "Internal Flight Alternative" Test in National Refugee Status Determination Procedures", *International Journal of Refugee Law*, 2002, Vol 14, n° 2-3, p. 179-218

⁵¹³ Sur la conciliation des questions de protection interne avec les obligations découlant de la Convention de 1951, voir: HATHAWAY James C. (dir), « Les recommandations de Michigan sur l'alternative de protection interne », adoptées au premier colloque sur les défis en droit international des réfugiés, organisé par le programme en droit d'asile et des réfugiés de l'école de droit de l'Université de Michigan, 9-11 avril 1999

⁵¹⁴ Pour une analyse des pratiques nationales voir : European Legal Network on Asylum (ELENA), "The Application of the Concept of Internal Protection Alternative", document de recherche, ECRE, Londres, 1998, mis à jour en 2000. Ce concept a également été codifié en droit américain de l'asile par des amendements à la réglementation : voir *Code of Federal Regulations*, Titre 8, Réglementation sur l'immigration et la nationalité, s. 208.13. En revanche, ce concept n'est pas pertinent dans les États parties à la *Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique de 1969*. En vertu de l'article I § 2 de cet instrument régional, la définition d'un réfugié inclut « *toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité* ».

idéologiques⁵¹⁵. La globalisation des échanges est allée de pair avec l'arrivée croissante de demandeurs d'asile en provenance de pays en développement fuyant des persécutions diverses au cours des années 1980. De surcroît, la nature des menaces a évolué dans cette période et ces dernières sont devenues de plus en plus régionalisées. C'est dans ce contexte controversé que s'est développé le recours à l'alternative de protection interne. Ce faisant, cet aspect de la procédure de détermination de la protection internationale a initialement été perçu comme un raccourci procédural pour refuser des demandes.

- 429.** La source classiquement citée pour expliquer le développement du recours à l'alternative de protection interne est le paragraphe 91 du Guide du Haut-Commissariat aux Réfugiés publié en 1979. Selon ce texte, « *La crainte d'être persécuté ne doit pas nécessairement s'étendre à l'ensemble du territoire du pays dont l'intéressé a la nationalité. En cas de conflit entre des ethnies ou en cas de troubles graves équivalant à une situation de guerre civile, les persécutions dirigées contre un groupe ethnique ou national particulier peuvent être limitées à une partie du pays. En pareil cas, une personne ne se verra pas refuser le statut de réfugié pour la seule raison qu'elle aurait pu chercher un refuge dans une autre partie du même pays si, compte tenu de toutes les circonstances, on ne pouvait raisonnablement attendre d'elle qu'elle agisse ainsi* »⁵¹⁶.
- 430.** Si dans son principe, cette condition de l'évaluation des demandes de protection internationale semble claire, sa mise en application soulève quelques difficultés et demeure inégale au niveau des États membres de l'UE.

B. Mise en œuvre : conditions et procédure d'application

- 431.** Le paragraphe 2 de l'article 8 de la directive qualification de refonte précise certains aspects procéduraux relatifs à l'analyse de la pertinence de la protection interne : « *[l]orsqu'ils examinent si un demandeur a une crainte fondée d'être persécuté ou risque réellement de subir des atteintes graves, ou s'il a accès à une protection contre les persécutions ou les atteintes graves dans une partie du pays d'origine conformément au paragraphe 1, les États membres tiennent compte, au moment où ils statuent sur la demande, des conditions*

⁵¹⁵ La naissance et l'évolution historique du recours à la protection interne sont retracées par: HATHAWAY et FOSTER (2010), *Op. Cit.*, p. 406-408

⁵¹⁶ UNHCR, Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, Genève, 1979, réédité en 1992

générales dans cette partie du pays et de la situation personnelle du demandeur, conformément à l'article 4. À cette fin, les États membres veillent à obtenir des informations précises et actualisées auprès de sources pertinentes, telles que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et le Bureau européen d'appui en matière d'asile ».

L'article 8 est le dernier article du Chapitre II de la directive intitulé « Évaluation des demandes de protection internationale », à la suite de quatre articles respectivement dédiés à l'évaluation des faits et circonstances, aux besoins d'une protection internationale apparaissant sur place, aux acteurs des persécutions ou des atteintes graves et aux acteurs de la protection. Il s'agit donc de la dernière condition de la procédure de détermination de la protection internationale.

Cet article a été révisé dans le cadre de la refonte de la directive qualification afin de mieux encadrer l'évaluation des possibilités de protection interne⁵¹⁷. L'ancien article 8 de la directive 2004/83/UE ne donnait aucune précision quant aux critères à prendre en compte pour juger du caractère raisonnable de l'alternative, des conditions générales dans le pays et de la situation personnelle du demandeur. L'article de refonte introduit *in extenso* les conditions énoncées dans l'arrêt *Salah Sheekh c. Pays-Bas* de janvier 2007 de la CEDH⁵¹⁸ pour l'applicabilité de la notion de protection à l'intérieur du pays.

- 432.** Cet article suppose une analyse prospective des conditions régnant dans la région d'origine et des possibilités de protection interne⁵¹⁹. Étant donné la complexité de cette analyse, l'alternative de la protection interne ne peut pas être considérée dans les procédures accélérées⁵²⁰.

L'article 8 paragraphe 2 fait également référence au premier paragraphe de l'article qui indique que le besoin de protection internationale s'annule si le demandeur peut « *en toute sécurité et en toute légalité, effectuer le voyage vers cette partie du pays et obtenir l'autorisation d'y pénétrer et que l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'il s'y établisse* ». Deux conditions clés sont ainsi mises en lumière : la possibilité d'accéder à la région considérée comme sûre et l'attente raisonnable que le demandeur y cherche la protection de son pays d'origine.

⁵¹⁷ EATON Jonah, "The Internal Protection Alternative Under European Union Law : Examining the Recast Qualification Directive", *International Journal of Refugee Law*, 2012, Vol 24, n°4, p. 765-792

⁵¹⁸ Cour EDH, 11 janvier 2007, *Salah Sheekh c. Pays-Bas*, n°1948/04, pt 141. Dans cet arrêt, la Cour a interprété la notion de protection à l'intérieur du pays à la lumière de l'article 3 de la CEDH.

⁵¹⁹ C'est pour cette raison que le concept de « protection interne » est utilisé par rapport aux concepts de « fuite » ou de « réinstallation » interne. On souligne ainsi que c'est la protection qui doit être au centre de l'analyse et non la simple possibilité de déplacement interne au moment de la persécution.

⁵²⁰ HCR, Position de 1999, paragraphe 2. Voir aussi HCR, Note d'information de 1995, partie 6

Toutes ces conditions posent clairement, qu'en droit de l'UE, la pertinence de la protection interne dépend des circonstances personnelles propres à chaque demandeur. Elles expliquent pourquoi cette condition de la détermination de la protection internationale n'est pas mentionnée dans la directive 2001/55/CE sur la protection temporaire relative aux situations d'afflux massifs soudains de personnes déplacées, qui est fondée sur une procédure de détermination *prima facie*⁵²¹.

433. La mise en œuvre de cette condition demeure inégale au niveau des États membres de l'UE. Un certain nombre d'entre eux effectuent une analyse du caractère raisonnable, d'autres utilisent des critères additionnels⁵²².

434. L'analyse des possibilités de protection interne s'assimile à celle des causes d'exclusion de la protection internationale. Ainsi, elle ne doit pas faire partie de l'examen initial de l'existence d'une crainte fondée de persécution, au risque de faire peser sur le demandeur une charge de la preuve trop lourde⁵²³ et « *d'anticiper l'analyse de la crainte fondée dans la première région en abordant directement la question de la possibilité de la protection interne* »⁵²⁴. La question de l'exigibilité d'une protection locale doit être déterminée après l'examen de la crainte fondée de persécution ou d'atteintes graves, c'est-à-dire une fois qu'un besoin de protection est reconnu. Ce n'est qu'à ce moment qu'il doit être décidé si cette protection doit être fournie par l'État d'origine ou par un État tiers.

L'examen de la tangibilité de la protection interne comprend quatre étapes⁵²⁵. Cet examen doit porter en premier lieu sur l'identification et la preuve de l'accessibilité pratique (ce qui comprend notamment les risques physiques lors du voyage) et juridique du lieu proposé de protection interne. En deuxième lieu, il doit être déterminé si cette alternative offre réellement une solution à la crainte de persécution. Ceci dépend fortement de la qualité et des moyens de poursuite dans le lieu proposé de l'agent de persécution. Si la persécution émane de l'État central, la possibilité de protection interne dans une autre partie du territoire n'est pas pertinente, puisqu'on peut présumer que ce dernier a un pouvoir d'action sur tout son territoire. En troisième lieu, l'absence de conditions d'existence défavorables (telles que des

⁵²¹ Directive 2001/55/CE du Conseil, *Op. Cit.*

⁵²² ELENA/ECRE (2000), *Op. Cit.*

⁵²³ Pour une critique de cette approche visant à analyser la protection interne dans l'examen initial de la crainte fondée de persécution : HATHAWAY et FOSTER (2010), *Op. Cit.*, p. 412 et s. Cette approche est rejetée par le HCR. Voir: UNHCR, Interprétation de l'article 1 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, avril 2001, note 28

⁵²⁴ HATHAWAY et FOSTER (2010), *Op. Cit.*, p. 417

⁵²⁵ Ces quatre étapes sont détaillées par HATHAWAY et FOSTER (2010), *Op. Cit.*, p. 438 et s.

conditions économiques difficiles ou des problèmes d'intégration religieuse) et de risques nouveaux de persécution doit être démontrée, afin de ne pas aboutir à la substitution d'une situation difficile par une autre, le requérant devant pouvoir mener une vie décente sur le lieu de refuge. Enfin, la protection étatique dans l'alternative proposée doit être effective. Ce dernier élément pose la question de la signification du contenu du concept même de « protection ». Ce concept a reçu de nombreuses interprétations⁵²⁶. La communauté internationale a trouvé un consensus dans le premier des Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays de 1998. Celui-ci dispose que « *[l]es personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays jouissent, sur un pied d'égalité, en vertu du droit international et du droit interne, des mêmes droits et libertés que le reste de la population du pays. Elles ne doivent faire l'objet, dans l'exercice des différents droits et libertés, d'aucune discrimination fondée sur leur situation en tant que personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays* ». Il est ici indiqué que la protection interne doit assurer aux personnes déplacées la protection des droits et libertés de l'homme dans les mêmes conditions que les autres résidents de ce lieu. Cette approche peut être critiquée du fait qu'elle ne fait pas de distinction entre les droits indérogeables de première génération et ceux de deuxième ou troisième génération auxquels des restrictions pourraient être portées selon les contextes. La Cour EDH adopte une position plus nuancée en mettant l'importance de la protection des droits civils et politiques élémentaires de l'homme au centre de son analyse de la pertinence de la protection interne⁵²⁷. Le niveau minimal de protection effective des droits reste certainement sujet à débat. Il semble nécessaire d'avoir une analyse nuancée et contextuelle pour chaque requérant tout en mettant l'accent sur les droits civils et politiques fondamentaux, comme la protection contre la torture.

⁵²⁶ Les diverses interprétations sont présentées par HATHAWAY et FOSTER (2010), *Op. Cit.*, p. 455-462. Voir aussi FORTIN Antonio, "The Meaning of 'Protection' in the Refugee Definition", *International Journal of Refugee Law*, Vol 12, 2000, p. 548 et s.

⁵²⁷ Voir par exemple l'affaire *Chahal c. Royaume-Uni*, Décision n°70/1995/576/662, 1996, où la Cour EDH a refusé d'admettre que le demandeur d'asile, en tant que séparatiste sikh, qui alléguait des persécutions dans la région du Pendjab en Inde, avait une possibilité de protection interne dans une autre partie de l'Inde, en partie parce que la police et les forces de sécurité indiennes ne seraient pas en mesure d'y protéger ses droits civils et politiques.

II. La protection interne dans les situations de déplacements environnementaux

435. Le caractère substitutif de la protection internationale est une conséquence du caractère premier de la protection interne.

Étant donné que les dégradations environnementales sont des menaces largement régionalisées, les personnes fuyant ces situations peuvent en principe compter sur la protection de leur propre gouvernement dans une autre partie du territoire national pour protéger leurs droits fondamentaux (A). Cette présomption ne doit pas pour autant occulter les besoins possibles de protection internationale dans de tels contextes. Ainsi, si un régime de protection complémentaire venait à être adopté pour les déplacés de l'environnement en droit de l'UE, cet aspect de la procédure devrait faire l'objet de garde-fous spécifiques (B).

A. Une présomption d'application de la protection interne

436. À la fois dans les cas de catastrophes naturelles soudaines et dans les cas de dégradations environnementales lentes, la relocation et la protection par l'État d'origine dans une autre partie du territoire national est, en principe, possible et apparaît le premier réflexe des populations affectées. L'État n'est normalement pas en effet à l'origine des préjudices causés. Par conséquent, il existe une présomption d'application de la protection interne dans les cas de déplacements environnementaux. Cette présomption est d'autant plus vraie que lors de catastrophes naturelles les États sont désireux d'assurer la protection de leur population⁵²⁸.

437. Les quelques rares pays possédant des législations prévoyant la protection internationale des personnes fuyant les catastrophes naturelles appliquent tous l'alternative de protection interne dans l'évaluation des demandes⁵²⁹. Cette évaluation a résulté en un refus systématique de la protection internationale, faisant que ces dispositions législatives n'ont jusqu'à présent jamais été mises en œuvre.

C'est, par exemple, le cas pour le système de suédois de protection humanitaire. Le mécanisme comporte dans la pratique une condition relative à la protection interne. Les

⁵²⁸ Voir à ce sujet : COHEN Roberta, "Some Reflections on National and International Responsibility in Situations of Internal Displacement", in *Forced Migration in the South Asian Region : Displacement, Human Rights & Conflict Resolution*, ed. O. Mishra, Jadavpur University and Manak, New Delhi, 2004, p. 5, http://www.brookings.edu/papers/2004/spring_humanrights_cohen.aspx/

⁵²⁹ Ces diverses dispositions législatives nationales sont étudiées en détail dans la seconde partie de la thèse aux para. 662 et s. pour la protection subsidiaire et 747 et s. pour la protection temporaire.

travaux préparatoires expliquent que cette alternative s'applique dans les cas où le demandeur peut vivre dans une autre partie de son pays d'origine, y obtenir une protection, la liberté de mouvement et y résider. Un préalable est que le demandeur d'asile puisse accéder à une telle zone en toute sécurité. Les travaux préparatoires ajoutent que, spécialement dans les contextes de troubles internes ou de catastrophes environnementales, il est rare que le pays entier soit affecté et qu'il y a alors une possibilité de protection interne, rendant l'asile en Suède inutile⁵³⁰. En juillet 1997, vingt-cinq Roms polonais avaient demandé l'asile en Suède suite à des inondations dans leur région d'origine. L'Office national suédois des migrations (*Migrationsverket*) rejeta leur demande en estimant que cette inondation, géographiquement limitée, n'était pas une catastrophe naturelle de nature à obtenir la protection. C'est donc la condition de la fuite interne qui a prévenu l'octroi de la protection⁵³¹.

438. Il en est de même pour la protection humanitaire offerte par la Finlande, qui est aussi disponible dans les cas de catastrophes naturelles⁵³². L'alternative de la protection interne est posée à la section 88e⁵³³. Il est pointé que l'évaluation doit déterminer si la personne est vraiment en mesure de vivre dans une autre partie du pays⁵³⁴. Cette condition a déjà servi de base à certaines décisions concernant des situations de catastrophe environnementale. Ainsi, suite aux inondations au Pakistan en 2010, l'unité Asile de l'Office national finlandais de l'immigration a considéré mettre en œuvre la section 88a, mais a conclu que les pakistanais affectés étaient en mesure de trouver refuge dans une autre partie de leur pays⁵³⁵.

439. La Finlande applique aussi le test de l'alternative de protection interne dans le cadre de sa protection temporaire, régie par la section 109 de la Loi finlandaise sur les étrangers, qui couvre notamment les situations de catastrophes naturelles. Cet aspect de la procédure de

⁵³⁰ Preparatory work, prop. 1996/97:25 s. 101

⁵³¹ Cas présenté sur le site: <http://www.refugees.org/countryreports.aspx?id=1005> (accédé le 14 septembre 2010)

⁵³² Une analyse complète du droit finlandais de la migration est disponible dans NYKANEN Eeva, STAFFANS Ida, PIRJATANNIEMI Elina, *Migration Law in Finland*, Kluwer Law International, 2011, 162 pages

⁵³³ Section 88e (323/2009) - *Opportunities to receive internal protection*: « (1) An alien may be refused asylum or a residence permit under section 88 or 88a, if he or she, in a part of his or her home country or country of permanent residence, does not have a well-founded reason to fear to be persecuted or face a real risk of being subjected to serious harm, and if he or she can reasonably be expected to reside in that part of the country. (2) When assessing if a part of the country is in accordance with subsection 1, account shall be taken of the general circumstances prevailing in that part of the country and of the applicant's personal circumstances ». Pour d'autres exemples de pays utilisant ce concept : ICMPD, "Comparative Study on the Existence and Application of Categorized Protection in Selected European Countries", Commissioned and funded by the Advisory Committee on Migration Affairs (ACVZ), The Netherlands, January 2006, 67 pages, p. 15

⁵³⁴ Proposition du gouvernement HE166/2007vp, décembre 2007

⁵³⁵ Information obtenue sur requête personnelle, réponse par mail du 9 novembre 2010 de Riikka Asa, conseillère à l'Office national de l'immigration.

détermination du statut est ressorti des travaux préparatoires⁵³⁶. Le statut de protection temporaire fut considéré pour couvrir les victimes sri lankaises du tsunami en 2004. Toutefois, étant donné que seule une petite portion du territoire national fut affectée, les autorités finlandaises ont estimé que les habitants vivant sur la côte avaient la possibilité de se déplacer dans le pays vers d'autres zones⁵³⁷.

- 440.** Ces quelques exemples d'analyse de l'alternative de protection interne des suites de catastrophes naturelles laissent présager que l'attribution d'une protection internationale ne pourrait être envisagée que dans des situations exceptionnelles, comme la disparition totale d'un territoire étatique privant les ressortissants d'une possibilité de réinstallation interne, lors de l'engloutissement de territoires insulaires par exemple.

B. Un encadrement nécessaire

- 441.** Certains facteurs à prendre en compte dans l'évaluation des possibilités de protection interne nécessitent une attention accrue dans le contexte des changements environnementaux.
- 442.** L'aggravation annoncée des dégradations environnementales globales du fait du changement climatique indique que les portions habitables de la planète diminueront vraisemblablement dans les décennies à venir. Ce constat scientifique aura une influence sur l'évaluation des possibilités de protection interne. Comme cela l'a été mentionné, l'étude de cette alternative doit se faire de façon prospective, en anticipant les futures menaces. Dès lors, les autorités du pays d'accueil devront prendre en compte les dégradations annoncées lors de leur examen de la demande de protection internationale afin de voir s'il n'existerait pas dans la zone de relocation des menaces contre la vie ou l'intégrité physique du demandeur du fait de ces dégradations. Les régions considérées comme exemptes de persécutions et de risques devront être clairement identifiées dans la décision. Ces exigences ne devraient pas être satisfaites par des formulations d'ordre général mentionnant uniquement l'existence de certaines régions dans lesquelles le requérant peut trouver abri, pour l'instant retenues par les autorités nationales qui ont refusé l'octroi d'une protection internationale en cas de désastre naturel du

⁵³⁶ Voir la proposition du gouvernement HE 23/2001 vp, du 28 mars 2001 et la réponse du Parlement 219/2001 vp, du 24 janvier 2002. Cette condition est évoquée par Kolmannskog and Myrstad (2009), *Op. Cit.*

⁵³⁷ ASA Riikka, "The different national practices concerning granting of non-EU harmonised protection statuses", EMN study, Helsinki, 2 October 2009, p. 11. Complément d'information obtenu sur requête personnelle, réponse par mail de Riikka Asa du 9 novembre 2010

fait d'une alternative de protection interne.

443. Les possibilités pour le demandeur de retrouver un emploi dans la région de protection devront aussi être plus clairement examinées dans le contexte des changements environnementaux, étant donné l'impact de ces derniers sur les activités économiques.

444. Enfin, il sera également nécessaire de faire preuve de prudence pour que le renvoi d'une personne vers une zone de protection interne ne crée pas ou n'exacerbe pas des situations de déplacement interne.

445. Au terme de cette seconde section, le manquement à déterminer une base juridique en droit de l'UE pour fonder la protection complémentaire directe des personnes déplacées par les aléas environnementaux se pose comme un obstacle dirimant à l'établissement d'une nouvelle catégorie juridique. En l'absence d'un droit fondamental à l'environnement, la protection des déplacés de l'environnement ne peut intervenir que par la sanction de la violation d'autres droits substantiels et procéduraux garantis par le droit de l'UE.

Il n'en demeure pas moins que l'environnement se pose en condition de l'exercice des droits humains. Cet effet transcendantal implique que sa protection « à un niveau élevé » doit être assurée.

Au cours des quinze dernières années, l'Union européenne a adopté un ensemble de directives qui ont instauré des droits procéduraux liés au droit à l'environnement et des objectifs liés à la qualité de l'environnement ont été inclus dans les traités.

Toutefois, en l'absence d'un droit substantiel à l'environnement, les personnes déplacées par l'environnement ne peuvent obtenir au mieux au niveau de l'UE qu'une protection complémentaire indirecte, en établissant que l'atteinte environnementale qu'ils subissent constitue une violation d'un droit de l'homme protégé dans le cadre de la protection subsidiaire.

Ainsi, en l'état actuel du droit de l'UE, le préjudice environnemental n'est pas, en lui-même, un motif pour obtenir une protection du fait de l'absence d'un droit reconnu à l'environnement. Il ne peut être proposé comme le critère catégoriel d'une catégorie spécifique de personnes à protéger en droit positif.

446. De plus, la présomption de maintien de la protection interne lors des désastres environnementaux tend à annuler tout besoin de protection internationale. Cependant, dans

un contexte d'aggravation des dégradations environnementales, il est nécessaire d'entourer l'évaluation des possibilités de protection locale de précautions et notamment d'anticiper les menaces posées par les dégradations futures.

Conclusion du Chapitre I

- 447.** L'étude effectuée permet d'expliquer le paradoxe, souligné dès l'introduction, entre la référence exponentielle des auteurs aux déplacements environnementaux et la quasi-inexistence de ce concept dans le droit positif.
- 448.** Historiquement, la notion est le produit de réflexions doctrinales visant à alarmer la communauté internationale sur l'évolution des flux migratoires dans le contexte des changements environnementaux globaux. Cette idée ne suffit pas pourtant à justifier l'introduction du concept de déplacé environnemental dans le discours juridique.
- 449.** En outre, le défaut d'utilisation du concept dans le droit positif s'explique par l'absence d'un concept défini et de conséquences juridiques spécifiques attachées à celui-ci. Il est, tout d'abord, impossible de déterminer avec exactitude ce qui relève ou non des déplacements environnementaux. Les frontières de ce concept demeurent très floues en raison d'une notion protéiforme et d'un critère catégoriel insuffisant, dépourvu de base juridique dans le système de protection des droits humains de l'UE. Aussi longtemps que le droit à l'environnement n'aura pas été consacré et que les engagements internationaux des États en la matière n'auront pas été affirmés sans ambiguïté, il ne pourra y avoir de système de protection complémentaire d'une catégorie autonome de déplacés environnementaux en droit de l'UE sur la base du critère du préjudice environnemental.
- À ceci s'ajoute le fait que l'évaluation des demandes de protection internationale sera contrecarrée par la présomption de maintien de la protection interne des suites d'un désastre environnemental.
- 450.** Par ailleurs, les déplacés de l'environnement empruntent des trajectoires migratoires extrêmement variées, malaisément comparables et les facteurs environnementaux sont difficilement dissociables des motifs économiques, sociaux et politiques dans la décision de migrer.
- Face à ces indéterminations de contenu et à cette hétérogénéité de scénarios caractérisant les déplacés de l'environnement, il n'est guère étonnant que la pratique législative ne fasse aucun usage du concept et que la Commission européenne se soit montrée prudente en matière terminologique dans son premier document de travail sur le sujet publié en avril 2013.

451. Les déplacés de l'environnement, tels que présentés par la doctrine, n'existent ni en tant que concept juridique, ni en tant que catégorie juridique. Les auteurs ne semblent pas toujours avoir conscience de ce que recoupe la notion de déplacé environnemental lorsqu'ils s'y réfèrent.

Ils ne peuvent donc pas d'apparaître comme une unité autonome et homogène en droit de l'UE. Autrement dit, il nous semble souhaitable de renoncer à une conception unitaire des déplacés environnementaux au risque « *d'aboutir à une notion « fourre-tout », imprécise, mal définie prévenant l'établissement d'un régime juridique clair* »⁵³⁸.

452. Ce chapitre a permis de montrer qu'il était nécessaire de réfuter les propositions de création d'une catégorie autonome de déplacés de l'environnement en droit de l'UE du fait d'obstacles intrinsèques.

Il a porté à s'interroger sur les protections par ricochet du droit de l'homme à l'environnement et, ce faisant, à amorcer la réflexion sur les rattachements des déplacés de l'environnement aux catégories existantes de personnes protégées.

⁵³⁸ MAGNINY (1999), *Op. Cit.*, p. 216

Chapitre II. Les obstacles relatifs liés aux effets du concours transversal de compétences

- 454.** Les déplacements environnementaux sont des phénomènes transversaux, qui doivent être traités dans le cadre de divers domaines d'action afin d'en avoir une approche holistique. Les questions liées aux causes des déplacements environnementaux se résolvent principalement dans le cadre des secteurs de l'environnement, de la lutte contre le changement climatique et de la coopération au développement alors que celles relatives aux conséquences font davantage appel aux secteurs de l'aide humanitaire, de la sécurité, de l'asile et de l'immigration. Ces différents secteurs d'intervention, qui ont des objectifs et des modes opérationnels distincts, sont tous aussi importants et permettent d'aborder diverses facettes de ces phénomènes migratoires.
- 455.** Le concours de compétences n'est pas en lui-même un obstacle à la catégorisation unitaire. En revanche, l'approche sectorielle qui est de mise et l'absence d'un impératif dominant de protection internationale dûe aux finalités variées des différents secteurs d'action contrarient l'identification d'une nouvelle catégorie juridique spécifique. Comme le relève le Professeur Chloé Vlassopoulou, « *[l]a plurisectorialité qui caractérise la question des migrations environnementales (...) empêche[e] l'identification d'un problème public autonome* »⁵³⁹.
- 456.** Il est démontré que, d'une part, les diverses dimensions du problème peuvent être abordées au niveau de l'UE étant donné les compétences dont dispose l'Union, et que, d'autre part, un impératif dominant de protection internationale, à même de justifier la création d'une nouvelle catégorie de personnes à protéger en droit de l'UE, ne ressort pas clairement.
- 457.** La question de la capacité d'action de l'Union dépend de sa compétence et de la délimitation de ses compétences par rapport aux États membres. La capacité concerne donc ce que l'UE est habilitée à faire. Or, « *[d]éfinir les compétences de l'Union revient à déterminer les matières dans lesquelles les traités autorisent l'Union à intervenir quelle soit la portée des pouvoirs qui lui sont attribuées* »⁵⁴⁰. La justification d'une mesure envisagée sur la base de la

⁵³⁹ VLASSOPOULOU (2008), *Op. Cit.*

⁵⁴⁰ JACQUÉ Jean-Paul, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 3^e éd, Dalloz, Paris, 2004, 762 pages, p. 123

compétence de l'Union, ainsi que la nature de cette compétence⁵⁴¹, doivent être établies clairement⁵⁴². La question du respect des compétences est une étape préliminaire cruciale, qualifiée d'« *objective, juridique par nature* » par Jean-Claude Piris : « *oui ou non le traité confère-t-il une compétence, et laquelle?* »⁵⁴³.

- 458.** La détermination de l'étendue de l'intervention de l'Union en matière de déplacements environnementaux passe par l'examen des dispositions qui lui attribuent des compétences dans les domaines d'action pertinents, ainsi que leur nature, et par une analyse des principes régulant l'exercice de ses compétences⁵⁴⁴.
- 459.** Du point de vue de la méthode, la détermination des compétences suppose l'interprétation des traités. La première des méthodes est l'interprétation textuelle ou littérale, qui fait recours aux explications d'ordre terminologique ou étymologique des mots. Cette méthode comporte des limites. Par exemple, un problème d'incertitude de la rédaction des textes ou de l'existence de plusieurs langues peut se poser. Ce faisant, l'interprétation textuelle n'est pas toujours satisfaisante. Il est alors fait recours à l'interprétation téléologique, outil conceptuel fréquemment utilisé par la Cour de Justice, une des plus célèbres illustrations étant l'arrêt AETR du 31 mars 1971⁵⁴⁵. L'interprétation téléologique permet de se référer « à l'objectif du

⁵⁴¹ Le traité de Lisbonne a introduit une classification précise des compétences entre l'UE et ses États membres. Ainsi, le TFUE distingue trois types de compétence et dresse pour chacun une liste, non exhaustive, des domaines concernés: les compétences exclusives (article 3 du TFUE): l'UE est la seule à pouvoir légiférer et adopter des actes contraignants dans ces domaines. Le rôle des États membres se limite donc seulement à appliquer ces actes, sauf si l'Union les autorise à adopter eux-mêmes certains actes; les compétences partagées (article 4 du TFUE): l'UE et les États membres sont habilités à adopter des actes contraignants dans ces domaines. Cependant, les États membres ne peuvent exercer leur compétence que dans la mesure où l'UE n'a pas ou a décidé de ne pas exercer la sienne; les compétences d'appui (article 6 du TFUE): l'UE ne peut intervenir que pour soutenir, coordonner ou compléter l'action des États membres. Elle ne dispose donc pas de pouvoir législatif dans ces domaines et ne peut pas interférer dans l'exercice de ces compétences réservées aux États membres.

⁵⁴² L'aspect politique de la répartition des compétences est souligné par JACQUÉ Jean-Paul, « Article I-12 – Catégories de compétences », in *Traité établissant une Constitution pour l'Europe : Commentaire article par article*, sous la direction de Laurence Burgorgue-Larsen, Anne Levade, Fabrice Picod, Bruxelles, Bruylant, 2007, Tome 1, p. 191-210, p. 210

⁵⁴³ Convention européenne, Groupe de travail sur la subsidiarité : WD 004 - WG I Intervention de M. Jean-Claude Piris, Jurisconsulte et Directeur Général du Service juridique du Conseil lors de la réunion du groupe, le 25 juin 2002

⁵⁴⁴ Cf DE VITTOR Francesca, « Les institutions de l'Union européennes et protection des migrants et des réfugiés », in A.S. Millet-Devalle, « L'Union européenne et la protection des migrants et des réfugiés », Actes du colloque de Nice des 17-18 juin 2010, Pedone, Paris, 2010, 290 pages, p. 41-63 : « *l'Union agit sur la base des seules compétences qui lui sont attribuées, la compréhension du cadre juridique des compétences européennes en matière d'immigration et d'asile est une prémisse nécessaire à toute discussion concernant la manière dont ces compétences sont effectivement exercées* »

⁵⁴⁵ Dans cet arrêt AETR, la CJCE indiquait que, pour déterminer la compétence dans un cas donné, « *il convient de prendre en considération le système du traité, autant que ses dispositions matérielles* », CJCE, Arrêt AETR, 31 mars 1971, C-22/70, point 15. « *En tout cas, l'arrêt AETR applique le principe posé par P.*

texte en cause, à la «finalité du système» mis en place par la réglementation sous examen ou aux fins voulues par le traité »⁵⁴⁶. Ce raisonnement constructif, qui prédominera dans le cadre de cette recherche, met en relation des dispositions éparses des traités⁵⁴⁷.

460. Pour ce travail d'identification des compétences, les travaux préparatoires de la Convention européenne et les documents de la Conférence intergouvernementale qui s'ensuivit, la version consolidée et annotée des traités ainsi que les textes comparés des traités européens après le traité de Lisbonne constituent le matériel principal⁵⁴⁸.

461. Au total, ce chapitre démontre que les bases juridiques de compétences de l'UE pour agir sur la question des déplacements environnementaux sont multiples, ce qui permet de pouvoir développer l'approche complète de ces phénomènes qui est requise. Les déplacés environnementaux peuvent être abordés dans le cadre de divers domaines, dans les dimensions interne ou externe de l'action de l'UE. En matière d'asile et d'immigration, la question des déplacés de l'environnement peut être traitée dans le cadre de différents objectifs. Cette pluralité de compétences met en avant que le besoin de protection ne domine pas, faisant que la nécessité d'élaborer une nouvelle catégorie de personnes à protéger est remise en question (Section 1).

Par ailleurs, l'exercice de cette combinaison de compétences en faveur des déplacés de

Pescatore dans sa contribution aux Nouvelles relative aux : «Communautés en tant que personnes de droit international » : «Pour établir ces compétences, il faut se référer en première ligne aux dispositions positives des traités, et, pour le surplus, aux objectifs assignés aux différentes Communautés, à la structure institutionnelle générale, enfin, à la pratique institutionnelle» », KOVAR Robert: L'affaire de l'AETR devant la Cour de justice des Communautés européennes et la compétence internationale de la CEE, Annuaire français de droit international, 1971, p. 386-418, citant PESCATORE Pierre: Droit des Communautés européennes, Bruxelles, Collection Les Nouvelles, n° 344, p. 114

⁵⁴⁶ MICHEL Valérie, *Recherches sur les compétences de la Communauté européenne*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris I, L'Harmattan, Logiques Juridiques, Paris, 2003, 704 pages, p. 63. Robert Kovar soulignait que « Dès 1958, dans une étude remarquable par l'équilibre de ses conclusions, Charles de Visscher mettait en évidence l'existence d'un droit jurisprudentiel propre à l'interprétation des traités d'organisation internationale tenant le juste milieu entre la tendance institutionnelle (téléologique) et l'interprétation contractuelle (subjective). Il soulignait le fait que dans une organisation d'intégration le but, l'objet, la mission de l'organisation elle-même et de ses organes transcendent l'ordre de simple coordination ou de juxtaposition entre les États. Examinant les méthodes d'interprétation de la Cour de Justice de la C.E.C.A., il s'attache à montrer qu'elle est inspirée « par le souci des objectifs à atteindre, compte tenu de toutes les dispositions du Traité envisagé comme un tout cohérent ». L'importance de l'interprétation téléologique et du raisonnement systématique est reliée directement au particularisme des traités d'intégration », KOVAR (1971), *Op. Cit.*

⁵⁴⁷ Voir la thèse de SIMON Denys, *L'interprétation judiciaire des traités d'organisations internationales. Morphologie des conventions et fonction juridictionnelle*, Thèse pour le doctorat en droit, A. Pedone, Paris, 1981, 936 pages

⁵⁴⁸ Le traité de Lisbonne reprenant les principaux éléments de la Constitution en matière de répartition des compétences, de nombreuses références sont donc faites aux intentions de ses auteurs et aux commentaires qui s'ensuivirent.

l'environnement est régulé par différents impératifs fonctionnels, à savoir les principes de subsidiarité et de proportionnalité et les exigences de respect des droits fondamentaux et de cohérence, qui permettent une pondération des nombreux objectifs en présence (Section 2).

Section 1. Les implications du nécessaire concours transversal de compétences

462. La création d'une catégorie de personnes à protéger naît de la mise en évidence de la prépondérance d'un impératif de protection internationale.

Dans le cas des réfugiés, par exemple, la nécessité absolue de protection contre la persécution du fait de la nationalité, la race, la religion, l'appartenance à un groupe social ou les opinions politiques a justifié l'adoption de la Convention de Genève relative au statut de réfugié en 1951.

Dans le cas des déplacés environnementaux, un impératif de protection internationale ne domine pas. Ceci est mis en lumière par le concours horizontal de compétences attribuées à l'Union, qui catégorise la matière. La politique d'asile ne prévaut pas à la différence des réfugiés.

La conjonction de compétences n'est pas une barrière en soi. Si l'on se réfère à nouveau au cas des réfugiés, ceux-ci sont appréhendés par l'aide humanitaire, la coopération au développement en plus de l'asile. Cependant, ce sont bien les besoins impérieux de protection internationale, et donc l'action dans le domaine de l'asile, qui priment.

463. Une présentation des aptitudes de l'UE pour adopter des actes juridiques et mettre en œuvre des actions révèle le défaut de nécessité dominante de protection internationale au sein des multiples compétences attribuées à l'UE, par le biais desquelles elle est en mesure d'aborder les différentes facettes des déplacements environnementaux.

464. Le traité de Lisbonne apporte de la clarté dans l'articulation des compétences entre l'Union européenne et ses États membres. Il consacre textuellement une classification, qui ne modifie pas de façon substantielle la répartition, et renforce l'ordonnancement des compétences de l'Union autour du principe d'attribution, avec une orientation restrictive. L'article 5 du TUE,

qui codifie les principes fondamentaux en matière de compétences, est en effet plutôt favorable aux États, comme en atteste la nouvelle formulation négative qui commande que l'Union « *n'agit que dans les limites des compétences que les États lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que les traités établissent* »⁵⁴⁹. Ainsi, chacune des interventions de l'Union doit être justifiée au regard d'une des dispositions des traités, « *quand bien même la détermination de la base juridique ne serait pas aisée* »⁵⁵⁰.

465. Le traité de Lisbonne n'appréhende pas directement et spécifiquement la question des déplacements environnementaux. Il n'aménage *a fortiori* aucune base juridique propre pour traiter cette question. En revanche, il permet à l'UE d'aborder diverses dimensions de ces phénomènes migratoires à travers certaines dispositions et innovations qu'il introduit, notamment à propos de l'ELSJ, de la coopération au développement et de l'aide humanitaire.
466. La compétence de l'Union se structure à partir de deux éléments : domaine et pouvoir, comme le rappelle le Professeur Jean-Paul Jacqué dans son commentaire de l'article I-12 du traité établissant une Constitution pour l'Europe. Il y explique qu'« *une compétence se définit par un domaine d'activité dans lequel la faculté d'exercer un pouvoir déterminé est ouverte à son titulaire* »⁵⁵¹.
467. Dès lors, pour établir ce que peut faire l'Union dans un domaine donné, les déplacements environnementaux en l'occurrence, et déterminer que l'asile ne s'impose pas comme le domaine de compétence principal, il faut aborder tant l'étendue du champ d'action potentiel, par une analyse des dimensions matérielle et fonctionnelle de ses compétences, que leurs modalités d'exercice en examinant la nature et l'intensité des pouvoirs d'action⁵⁵².

⁵⁴⁹ Sur ces principes, voir GAUTRON Jean-Claude, « Article I-11 – Principes fondamentaux », in *Traité établissant une Constitution pour l'Europe: Commentaire article par article*, sous la direction de Laurence Burgorgue-Larsen, Anne Levade, Fabrice Picod, Bruxelles, Bruylant, 2007, Tome 1, p. 181-190. Voir aussi BOSSE-PLATIERE Isabelle, « Traité de Lisbonne et clarification des compétences », *RMCUE*, 2008, p. 443-445

⁵⁵⁰ MICHEL (2003), *Op. Cit.*, p. 34. Sur l'exigence d'une base juridique appropriée sous l'angle du principe d'attribution : CJCE, arrêt *Publicité du tabac*, 5 octobre 2000, C-376/98 et C-74/99, Rec. 2000, p. I-8419. La Cour a jugé, dans son avis relatif au protocole de Carthagène, que le choix de la base juridique revêtait « *une importance de nature constitutionnelle* », CJCE, 6 décembre 2001, Protocole de Carthagène, avis 2/00, Rec. 2001, I, p. 9713, spéc. point 5. Pour une analyse complète : KOHLER Christian et ENGEL Jean-Charles, La choix approprié de la base juridique pour la législation communautaire: enjeux constitutionnels et principes directeurs, *Europe*, n° 1, 2007, Etude 1, p. 5-10

⁵⁵¹ JACQUÉ (2007), *Op. Cit.*, p. 196. Voir aussi CONSTATINESCO Vlad, *Compétences et pouvoirs dans les communautés européennes. Contribution à l'étude juridique des communautés*, LGDJ, Paris, 1974, 492 pages

⁵⁵² Si l'article 2 du TFUE n'aborde la notion de compétence que dans l'optique de la fabrication de normes, le droit des organisations internationales distingue deux grandes catégories de compétences : les compétences

468. Pour ce faire, il convient de lire, de façon combinée, les objectifs généraux de l'article 3 du TUE et les objectifs plus spécifiques à certains secteurs inscrits aux articles 3§6 du TUE et 21 du TUE pour l'action extérieure (§1), avec la liste des domaines d'action de l'Union présentée aux articles 3, 4, 5 et 6 du TFUE et les « *bases juridiques individuelles [qui] viennent préciser l'objet de l'action potentielle de l'Union qui se fonde sur elles* » consacrées dans la troisième partie du TFUE (§2)⁵⁵³.

§1. Un besoin de protection occulté par des objectifs variés

469. Les objectifs poursuivis par l'UE sont les finalités générales qui justifient l'existence de l'Union et l'exercice de compétences communes à ce niveau. Les objectifs de l'Union ont « *trois fonctions fondamentales: une fonction d'interprétation du droit de l'Union, une fonction de délimitation de son champ d'application et une fonction de contrainte et de direction de l'action des États membres* »⁵⁵⁴. Ils ne sont qu'un préalable à la définition, dans les prescriptions matérielles, des compétences de l'Union.

470. Or, tant les objectifs généraux (I) que les objectifs spécifiques à l'action extérieure (II) mettent en avant un grand nombre de finalités qui renvoient à des questions soulevées par les phénomènes de déplacements environnementaux. Ces listes de finalités sont variées et manquent d'établir des priorités, ce qui ne contribue pas à l'appréhension des déplacés de l'environnement sous l'angle d'un besoin impérieux de protection internationale.

normatives et les compétences opérationnelles. Les premières ont trait à la création de normes juridiques (formatrices du «droit dérivé») et les secondes à la réalisation d'action ou d'opérations concrètes. Voir DUPUY Pierre-Marie et KERBRAT Yann, *Droit international public*, 10^e éd, Dalloz, Paris, 2010, 916 pages, p. 212 et s. Il n'en reste pas moins que l'Union est dotée de compétences opérationnelles. Valérie Michel précise que l'élément caractéristique de ces compétences est l'action par voie de concours financiers. Elles peuvent aussi consister par exemple en une assistance administrative ou militaire. Elle explique qu'au sujet des compétences opérationnelles de l'Union, les actions environnementales et l'action humanitaire illustrent le développement considérable de ces compétences; MICHEL (2003), *Op. Cit.*, p. 105 et s.

⁵⁵³ BRIBOSIA Hervé, « Subsidiarité et répartition des compétences entre l'Union et ses États membres », in *Genèse et destinée de la Constitution européenne, Commentaire du traité établissant une Constitution pour l'Europe à la lumière des travaux préparatoires et perspectives d'avenir*, Giuliano Amato, Hervé Bribosia, Bruno de Witte (eds), 2007, Bruylant, Bruxelles, p. 389-438, p. 399

⁵⁵⁴ AZOULAI Loïc, « Article I-3 – Les objectifs de l'Union », in *Traité établissant une Constitution pour l'Europe: Commentaire article par article*, sous la direction de Laurence Burgorgue-Larsen, Anne Levade, Fabrice Picod, Bruxelles, Bruylant, 2007, Tome 1, p. 60-77, p. 71

I. Les objectifs généraux de l'UE

- 471.** Le traité de Lisbonne a apporté un certain nombre d'innovations au niveau des objectifs de l'UE, définis par l'article 3 du TUE, qui sont importantes pour la problématique des déplacements environnementaux. En effet, l'action de l'Union, conduite dans le cadre des compétences attribuées par ailleurs, est orientée vers des finalités que les déplacements environnementaux concernent directement. Cependant, les objectifs généraux ne contribuent pas à la détermination d'un secteur d'action dominant pour traiter les déplacements environnementaux, puisqu'ils mettent en avant, sur un pied d'égalité, l'ELSJ et les considérations environnementales. Les innovations concernant ces deux objectifs sont soulignées par le Professeur Marianne Dony.
- 472.** Le Professeur Dony remarque en effet « *la formule très constitutionnelle* »⁵⁵⁵ de l'objectif selon lequel « *[l]'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice* ». Il est donc considéré que cette construction est achevée, celle-ci étant désormais mise à disposition en vue d'être exploitée, puisqu'il ne s'agit plus de seulement « maintenir » ou « développer » cet espace.
- 473.** Le Professeur Dony relève également qu'« *une place beaucoup plus importante est accordée aux objectifs non économiques* », telles que les préoccupations environnementales. L'insertion d'une référence à « *un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement* » constitue une innovation par rapport à l'ancien article 2 du TUE⁵⁵⁶. Le principe de développement durable voit sa portée élargie, celui-ci étant même élevé en objectif spécifique de l'action extérieure de l'Union.
- 474.** Bien que la définition des objectifs poursuivis par l'UE, contenue à l'article 3 du TUE, frappe par la généralité des termes employés⁵⁵⁷, ceux-ci gagnent en visibilité et en clarté. Toutefois, ils n'établissent pas de priorités, ce qui ne facilite pas l'identification de la primauté de la

⁵⁵⁵ DONY Marianne, *Après la Réforme de Lisbonne: les nouveaux Traités européens : avec le texte coordonné des Traités, dans la version définitive du Traité signé à Lisbonne*, Université libre de Bruxelles (ULB), Institut d'études européennes (IEE), Bruxelles, Éd. de l'Université de Bruxelles, 2007, 309 pages, p. XIV-XV

⁵⁵⁶ On note que, sans constituer en soi une base de compétence, l'intégration de la protection de l'environnement dans la définition et la mise en œuvre de l'ensemble des politiques et activités de l'Union est requise par l'article 11 du TFUE, clause horizontale dite de *mainstreaming* (reprenant l'ex-article 6 du TCE).

⁵⁵⁷ La promotion de la paix, des valeurs de l'Union et du bien-être de ses peuples est élevé au rang d'objectif principal. Loïc Azoulai écrit : « *On ne saurait, reconnaissons-le, être plus généreux et moins sélectif dans la promesse de bienfaits salutaires* », AZOULAI (2007), *Op. Cit.*, p. 62

protection internationale pour les déplacés de l'environnement. Les objectifs internationaux de l'UE n'apportent pas plus d'indices en la matière.

II. Les objectifs internationaux de l'UE

475. Les objectifs internationaux mettent également en évidence plusieurs finalités intéressantes pour aborder les déplacements environnementaux. Ces objectifs sont eux aussi renforcés par le traité de Lisbonne. Le dernier paragraphe de l'article 3 du TUE, consacré exclusivement aux relations de l'Union avec le reste du monde, souligne que l'Union projette à l'extérieur ses valeurs et ses intérêts et « *contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la Charte des Nations unies* ». La promotion par l'Union de ses valeurs, qui ne sont d'ailleurs pas des valeurs exclusivement européennes, dans le reste du monde n'est pas une nouveauté en soi⁵⁵⁸. Cependant, depuis le traité de Lisbonne, il existe une obligation claire et formelle pour l'Union d'agir activement en ce sens, tant pour des raisons économiques que de sécurité⁵⁵⁹. Ce faisant, ce paragraphe consacre le « principe de missionnaire » de l'UE, selon l'expression du Professeur Morten Broberg⁵⁶⁰. La conséquence est que l'Union a moins de marge de manœuvre lorsqu'elle développe ses politiques extérieures et conclut des accords internationaux, puisqu'elle doit y inclure obligatoirement la promotion de ces valeurs. Tous ces objectifs sont intéressants pour les déplacements environnementaux, puisque ces phénomènes migratoires menacent la paix, les droits humains, le développement durable, la sécurité et qu'ils concourent à accroître la pauvreté.

⁵⁵⁸ En pratique, ces valeurs sont promues depuis des années à travers, par exemple, l'inclusion d'une clause démocratie et droits de l'homme dans les accords de commerce ou de coopération entre l'UE et un pays tiers (cf Communication de la Commission de 1995 sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers, COM (95) 216 final du 23 mai 1995), l'offre de droits de douane plus favorables (Règlement (UE) n°978/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 appliquant un schéma de préférences tarifaires généralisées) ou par le biais de l'instrument financier européen pour la démocratie et les droits de l'homme (Règlement 1340/2011 du Parlement européen et du conseil du 13 décembre 2011 modifiant le règlement (CE) 1889/2006 instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde). Voir: BROBERG Morten P., "Don't mess with the missionary man! On the principle of coherence, the missionary principle and the European Union's development policy", Chapter 9 in *EU external relations law and policy in the post-Lisbon era*, by Paul James Cardwell, Springer, 2012, 433 pages, p. 181-196, spéc. p. 185-187

⁵⁵⁹ BROBERG, *Op. Cit.*, p. 192-193

⁵⁶⁰ *Ibid.*; Voir aussi HERLIN-KARNELL Ester, "The EU as a promoter of values and the European Global Project", *German Journal of Law*, Vol 13, n°11, September 2012, p. 1225-1246

Cette liste d'objectifs pour l'action extérieure, reprise et développée à l'article 21 du TUE, est très ambitieuse. Si elle innove en spécifiant explicitement les buts des relations de l'UE avec le reste du monde, elle ne donne la priorité à aucune finalité par rapport aux autres.

- 476.** Il en est de même avec l'article 21 du TUE, premier article du titre V du chapitre 1 sur les dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union. Ce nouvel article, issu du traité de Lisbonne, participe également à l'effort de clarification des objectifs et des principes applicables pour tous les domaines de l'action extérieure de l'Union, ainsi que pour les autres politiques dans leurs aspects extérieurs⁵⁶¹. Le paragraphe 1 stipule que « *[l]'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde: la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations Unies et du droit international. L'Union s'efforce de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers et avec les organisations internationales, régionales ou mondiales qui partagent les principes visés au premier alinéa. Elle favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations unies* ». L'Union affiche ainsi clairement l'orientation de son action extérieure avec l'énumération, pour la première fois dans une seule disposition, des neuf piliers fondateurs de cette action. Ces derniers étaient contenus de manière éparse dans les traités avant les réformes introduites par le traité de Lisbonne. Ceci implique que chaque politique extérieure doit prendre en compte une série d'objectifs plus large que ceux spécifiquement formulés dans leur cadre. Cette seconde formulation du « principe du missionnaire » est un prérequis pour assurer une action extérieure cohérente. Une finalité fondamentale mise en avant pour traiter les situations de déplacements environnementaux est la résolution des problèmes communs par des solutions multilatérales. Les déplacements environnementaux sont sans équivoque des problèmes globaux communs et la coopération internationale est essentielle pour y faire face. Cet objectif fournit donc une base pour des propositions en ce sens.
- 477.** Cependant, cette liste d'objectifs est rédigée largement et elle omet, tout comme l'article 3 du TUE, de définir des priorités. Des moyens pour résoudre les potentiels conflits entre les

⁵⁶¹ Auparavant, les seuls objectifs explicites étaient liés à des domaines spécifiques (comme la coopération au développement). Cf CREMONA Marise, "The Union's External Action: Constitutional Perspectives", Chapter X, in *Genèse et destinée de la Constitution européenne, Commentaire du traité établissant une Constitution pour l'Europe à la lumière des travaux préparatoires et perspectives d'avenir*, Giuliano Amato, Hervé Bribosia, Bruno de Witte (eds), 2007, Bruylant, Bruxelles, p. 1173-1217, p. 1178

objectifs font également défaut.

Il n'en reste pas moins que l'aspiration à assurer la cohérence de l'action extérieure occupe la place centrale.

478. Le paragraphe 2 de l'article précise huit objectifs (reprenant en partie les objectifs globaux de la PESC contenus dans l'ex-article 11 du TUE). Trois nouveaux objectifs, particulièrement intéressants pour aborder les déplacements environnementaux, sont introduits: « *d) soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté;*(...) *f) contribuer à l'élaboration de mesures internationales pour préserver et améliorer la qualité de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles mondiales, afin d'assurer un développement durable* », et surtout: « *g) aider les populations, les pays et les régions confrontés à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine* ». Le nouvel objectif g), qui ne fait qu'élever au rang de principe une aide déjà apportée par l'UE depuis plus de deux décennies, résulte du souhait des États membres de voir ces actions davantage reconnues. L'introduction d'une base juridique autonome pour l'aide humanitaire à l'article 214 du TFUE⁵⁶² participe à ce mouvement. Ces nouveautés intéressent directement les déplacements environnementaux dans les situations d'urgence et permettent d'asseoir le cadre juridique des actions de l'UE en ce domaine.

La prédominance du besoin de protection internationale ne ressort pas de cette liste d'objectifs, ce qui rend difficile leur catégorisation unitaire comme nouvelle classe de personnes à protéger au sein de la politique d'asile de l'UE.

479. Au-delà de fournir un guidage pour la mise en œuvre des compétences attribuées par ailleurs, les objectifs de l'UE peuvent également fournir eux-mêmes une base pour l'action. L'article 216 du TFUE affirme que l'Union peut conclure un accord lorsque cela est « *nécessaire pour réaliser, dans le cadre des politiques de l'Union, l'un des objectifs visés par les traités* », ce qui inclut les objectifs des articles 3 et 21 du TUE. Cet article reprend amplement la jurisprudence de l'avis 1/76. La CJCE s'était, en effet, prononcée sur la répartition des compétences entre les communautés et les États membres dans le domaine des relations extérieures dès 1977. Cet avis consacrait le parallélisme des compétences internes et externes et assouplissait les conditions d'existence des compétences implicites⁵⁶³.

⁵⁶² Analysé *infra* aux para. 511 et s.

⁵⁶³ Voir *infra* aux para. 535 et s.. Sur l'avis 1/76 de la CJCE, voir MICHEL (2003), Op. Cit., p. 299-300

Par ailleurs, les objectifs de l'UE peuvent fournir, sous certaines conditions, une base pour agir dans le cadre de l'article 352 du TFUE, dite « clause de flexibilité » par le recours aux compétences subsidiaires⁵⁶⁴. Étant donné la portée de ces objectifs, l'Union a potentiellement un champ d'action très large pour traiter les contextes de déplacements environnementaux, sans le besoin de protection internationale ne transparaît pas comme central.

- 480.** L'analyse des multiples bases juridiques qui attribuent des compétences à l'UE (que ce soit expressément ou de façon implicite ou subsidiaire) ne fait pas davantage ressortir la prédominance de la politique d'asile pour agir en faveur des déplacés de l'environnement.

§2. Un besoin de protection internationale dilué parmi les diverses bases juridiques attributives de compétences

- 481.** L'analyse des bases juridiques attributives de compétences à l'UE révèle que l'objectif de la protection internationale qui sous-tend la politique d'asile ne prévaut pas par rapport aux objectifs d'autres politiques, toutes aussi importantes pour les déplacés de l'environnement, dans lesquelles l'UE est également investie de compétences.

- 482.** L'origine d'une intervention de l'UE peut être triple. Comme l'a fait valoir le Professeur Jean Raux, « *Par principe, et selon la volonté clairement exprimée des auteurs du Traité, l'action communautaire résulte d'une attribution expresse de compétence; par nécessité logique, et selon l'esprit du Traité révélateur des intentions de ses auteurs, elle peut découler implicitement de compétences expressément prévues; enfin, par nécessité pratique autant que logique, et selon une décision communautaire qui fait appel à tous les États membres, elle peut découler de la volonté nouvelle de réaliser un objet préexistant prévu avec plus ou moins d'évidence par le Traité* »⁵⁶⁵.

Dès lors, cette démonstration passe par une analyse des diverses compétences sectorielles qui sont expressément dévolues à l'UE par les traités (I), mais aussi des possibilités de recours en matière d'immigration légale, d'une part, aux compétences implicites (II) et, d'autre part, aux

⁵⁶⁴ Voir *infra* aux para. 544 et s.

⁵⁶⁵ RAUX Jean, « Le recours à l'article 235 du traité CEE en vue de la conclusion d'accords externes », in *Mélanges Teitgen*, Paris, Pédone, 1984, p. 407-439, p. 407

compétences subsidiaires (III).

I. Un impératif de protection internationale dilué au sein des compétences expresses

- 483.** L'Union est expressément investie de compétences dans plusieurs domaines d'action importants pour les déplacements environnementaux, pour lesquels le traité de Lisbonne a introduit des aménagements, avec parfois des orientations très détaillées allant au-delà d'une simple renumérotation.
- 484.** Une typologie tripartite des compétences normatives de l'Union, en fonction de l'intensité de son action, a été introduite par le traité de Lisbonne. La liste des compétences partagées, consignée à l'article 4 du TFUE, indique que celles-ci s'appliquent notamment aux « *principaux domaines* » que sont l'environnement et l'ELSJ, qui couvre entre autres la politique d'asile et d'immigration.
- 485.** Il ressort de l'article 2.2 du TFUE que les compétences partagées comportent deux aspects concernant l'exercice par les États de leur compétence dans ces domaines. Ceux-ci ne peuvent exercer leur compétence que « *dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne* » ou « *dans la mesure où l'Union a décidé de cesser d'exercer la sienne* ». Comme l'indique le Professeur Jacqué « *c'est donc le jeu de la préemption qui permet d'identifier le titulaire de la compétence* », avec la possibilité d'un retour en arrière⁵⁶⁶.
- 486.** Venant en partie mettre à mal sa cohérence, l'article 4 du TFUE comporte aussi deux listes de domaines particuliers de compétences partagées, qualifiées par certains auteurs de « *compétences partagées spéciales* » ou encore de « *compétences parallèles* », pour lesquelles la préemption ne joue pas⁵⁶⁷. La coopération au développement et l'aide humanitaire

⁵⁶⁶ JACQUÉ (2007), *Op. Cit.*, p. 206. En pratique, Hervé Bribosia met en avant qu'« *au regard de la définition des compétences exclusives, les compétences partagées se caractérisent par le fait que les États membres ne sont pas dessaisis de leur compétence d'agir du jour au lendemain (...), mais au fur et à mesure de l'exercice effectif par l'Union de ses compétences. In fine, le dessaisissement des compétences des États membres pourrait être total, de sorte qu'on a pu parler dans ce contexte de compétences exclusives par exercice, par opposition aux compétences exclusives par nature, directement sur la base du traité* ». Il ajoute que l'insertion de la précision reconnaissant « la réversibilité » des compétences partagées évite que « *le dessaisissement des compétences partagées ne puisse s'opérer qu'à sens unique, au profit de l'Union* », BRIBOSIA (2007), *Op. Cit.*, p. 405. Voir aussi BURGORGUE-LARSEN Laurence, « La notion de compétence partagée, Du particularisme de l'analyse en droit communautaire », *RGDIP*, 2006, vol. 110, n°2, p. 373-390

⁵⁶⁷ JACQUÉ (2007), *Op. Cit.*, p. 208: « *Ce particularisme est essentiellement dû à des raisons politiques. En effet, les instruments prévus pour mener ces deux politiques consistent essentiellement en des programmes et*

constituent une de ces deux listes⁵⁶⁸. En la matière, « *l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions et une politique commune, sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur* ». Ces deux domaines sont très importants pour les déplacements environnementaux, étant donné que l'aide humanitaire permet d'apporter des réponses à court terme aux situations d'urgence dans le cadre de catastrophes naturelles soudaines et que la coopération au développement permet d'apporter des réponses à moyen et long termes, que ce soit au stade de la prévention (notamment avec des mesures d'adaptation au changement climatique) ou de la reconstruction après une crise environnementale.

487. L'Union est expressément investie de compétences dans plusieurs domaines intéressants pour la question des déplacements environnementaux, à savoir : l'asile et l'immigration (A), l'aide humanitaire (B), la coopération au développement (C), l'environnement et la lutte contre le changement climatique (D) et la PESC (E). Des catégories de compétences, des modes de décision, des réalités et des finalités divergents entrent en jeu, rendant l'appréhension du rôle de l'Union délicate.
488. En outre, cet examen des compétences expresses de l'UE dans ces divers domaines fait ressortir que les objectifs de la politique d'asile n'ont pas la primauté, bien qu'ils soient à même d'être la base de mesures pour les déplacés de l'environnement. Cette situation objective nuit à la création d'une nouvelle catégorie de personnes à protéger en droit de l'UE.
489. Les pouvoirs concrets dont dispose l'Union dans les domaines susmentionnés, c'est-à-dire la nature et le degré d'intensité de ses pouvoirs d'action à travers leur forme et leur contenu, ne peuvent être évalués qu'à l'aune des dispositions des traités relatives à chaque domaine, comme le précise l'article 2.6 du TFUE. Il est alors notamment question de se rapporter à la nature de l'action prévue dans chaque base juridique, autrement dit au degré d'intensité souhaité : harmonisation ou rapprochement des législations, harmonisation minimale,

des actions de soutien, ce qui conduirait à les classer dans la catégorie des actions d'appui, de coordination ou de complément. Mais cette classification aurait, aux yeux de leurs partisans, dévalorisé ces politiques ». Bribosia précise que « *Il est vrai que compte tenu de la nature de ces politiques, des politiques nationales puissent être conduites parallèlement à celles de l'Union, de façon additionnelle, sans être nécessairement incompatibles. Néanmoins, (...) on ne peut exclure dans certains cas que la compétence des États membres soit partiellement limitée dans la mesure de l'action de l'Union, ou encore que le principe de primauté du droit de l'Union puisse trouver à s'appliquer* », BRIBOSIA (2007), *Op. Cit.*, p. 410. Sur le principe de primauté du droit de l'Union : RITLÉNG Dominique, « Le principe de primauté du droit de l'Union », *RTDE*, 2005, p. 285-303

⁵⁶⁸ La seconde liste concerne les domaines de la recherche, du développement technologique et de l'espace.

coordination, promouvoir la coopération, appuyer ou compléter l'action des États membres, financement, etc.⁵⁶⁹. L'intensité de l'exercice des compétences peut également découler d'une prescription des instruments utilisables, par exemple une directive laissant en principe une marge de manœuvre plus large aux États membres qu'un règlement.

A. L'asile et l'immigration

490. Les compétences de l'UE en matière d'ELSJ sont précisées dans le Titre V de la troisième partie du TFUE⁵⁷⁰. La liste des matières régies inclut notamment le contrôle externe des frontières, l'asile et l'immigration. Le traité de Lisbonne apporte des modifications importantes en faisant de l'ensemble de la politique d'asile et d'immigration une compétence partagée soumise à la procédure législative ordinaire (auparavant applicable uniquement dans le domaine de l'immigration illégale), ce qui augmente la possibilité de l'Union d'agir dans ce domaine⁵⁷¹. La portée de ces modifications est considérable. Dans des domaines aussi sensibles, ils représentent une dérogation fondamentale à la souveraineté des États membres à une échelle jamais atteinte⁵⁷². Les progrès ont été lents, les États membres ayant montré une volonté limitée d'entamer des négociations et de réaliser l'adaptation de leurs législations. Une réforme était nécessaire pour dépasser, notamment dans le domaine de l'asile et de l'immigration, le cadre inflexible des anciens traités et la limitation des mesures pouvant être prises⁵⁷³.

⁵⁶⁹ BRIBOSIA (2007), *Op. Cit.*, p. 400

⁵⁷⁰ L'ensemble du dispositif en la matière est enfin réuni dans un titre unique, rompant avec la « vision tronquée de cet espace » qu'offrait la Constitution en séparant les dispositions concernant l'ELSJ entre sa première et sa troisième partie, selon LABAYLE Henri, « Article I-42 – Espace Liberté, Sécurité et Justice », in *Traité établissant une Constitution pour l'Europe: Commentaire article par article*, sous la direction de Laurence Burgorgue-Larsen, Anne Levade, Fabrice Picod, Bruxelles, Bruylant, 2007, Tome 1, p. 544-560

⁵⁷¹ L'asile, l'immigration et le contrôle aux frontières relevaient déjà depuis le traité d'Amsterdam du premier pilier dit communautaire (Titre IV du TCE). Le deuxième pilier était consacré à la politique étrangère et de sécurité commune (Titre V). La coopération policière et judiciaire en matière pénale constituait le troisième pilier du droit de l'Union (Titre VI du TCE). Ces trois piliers fonctionnaient selon des procédures décisionnelles différentes: procédure communautaire pour le premier pilier et procédure intergouvernementale pour les deux autres. Le traité de Lisbonne a supprimé la structure en trois piliers. Par ailleurs, on note qu'en complément, le rôle de la Cour de Justice est accru par l'abolition des anciennes restrictions (ex-article 68 du TCE), qui interdisaient aux cours nationales autres que celles de dernière instance d'avoir accès au recours préliminaire. Cette normalisation positive de la compétence de la Cour pourrait donner lieu à un afflux de cas et l'on peut compter sur elle pour contribuer aux efforts en vue de la réalisation de l'ELSJ. L'uniformisation de l'ELSJ n'est qu'apparente. Certains domaines comme la coopération judiciaire et policière en matière pénale sont marqués par des clauses dérogatoires.

⁵⁷² Cet enthousiasme est tempéré par le régime d'*opt-out* du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark, qui minent par nature l'objectif d'une politique commune. Voir VARA Juan Santos, "The External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice", EUSA Conference, 2009

⁵⁷³ Sur ce point : European Convention, Working Group WD 004 - WG X - Note from M. Sören Lekberg, Member of the Convention : *A common European asylum and migration policy*, 30 October 2002

491. Faisant écho à ces préoccupations, le traité de Lisbonne a élargi les objectifs politiques concernant l'asile et l'immigration, en même temps qu'il a créé un nouveau contexte institutionnel pour la prise de décisions dans ces domaines. Il n'est pas anodin que l'ELSJ ait été banalisé sur le plan normatif, car ainsi son statut dérogatoire en termes de typologie des instruments normatifs utilisés disparaît et la directive est appelée à constituer l'instrument principal⁵⁷⁴.
492. Pour la première fois, l'objectif de développer une « politique commune » en matière d'asile, d'immigration et de contrôle aux frontières (article 67.2 du TFUE) est expressément établi. Ce « *choix du rapprochement* » confirme la volonté des États de régler ensemble la question et d'intensifier l'action de l'Union dans ce domaine⁵⁷⁵. Il réalise l'adaptation du droit primaire aux audacieux objectifs politiques définis par le Conseil européen de Tampere en octobre 1999, dont la portée allait au-delà des compétences attribuées à l'Union dans les anciennes dispositions⁵⁷⁶. Le non-alignement des objectifs fixés à Amsterdam avec ceux par la suite fixés à Tampere entravait l'achèvement de l'ELSJ. Dès lors, la classification de l'ensemble de l'ELSJ dans les compétences partagées est discutable. Le Professeur Henri Labayle l'a qualifiée « *des plus lâches* », puisque notamment « *rien ne prouve que l'on ne puisse aller (...) plus loin, par exemple lorsqu'on évoque à plusieurs reprises l'existence de « politiques communes » en matière migratoire* »⁵⁷⁷. Cette classification témoigne du fait que les États

⁵⁷⁴ LABAYLE (2007), *Op. Cit.*, p. 553-554

⁵⁷⁵ *Ibid.*, p. 553. On peut toujours se référer à la définition du Professeur Constantinesco: « *La notion de politique commune réalise un processus de répartition des compétences grâce à l'intervention des Etats membres et de la Communauté avec comme but ultime un transfert de l'exercice de la compétence dont ni l'étendue ni la date ne peuvent être fixés à l'avance* », CONSTANTINESCO (1974), *Op. Cit.*, p. 287. Des auteurs doutent qu'une politique commune existe réellement. Cf par exemple BERTRAND Christine, « Les conditions d'une politique commune de l'immigration : apport et limites du traité de Lisbonne », *Europe*, février 2010, p. 5-9, qui déplore que « *L'approche reste fragmentaire, dépourvue de vision d'ensemble. Les Etats gardent d'importantes marges d'action; l'intérêt général de l'Union ainsi que ses valeurs sont insuffisamment pris en compte* ». Bertrand montre que la contraste avec d'autres politiques communes, comme la politique d'agriculture commune et la politique de la concurrence, est frappant, particulièrement en ce qui concerne la définition de l'intérêt général. Avec le développement d'une politique commune, la dimension européenne augmente en rognant la dimension nationale. Les États membres acceptent la diminution de leurs pouvoirs dans la mesure où leurs intérêts sont mieux servis par une action commune que par une action nationale. Mais, cette perte de souveraineté est limitée par deux moyens : l'influence continue des États membres dans le développement des politiques communes après leur conception, à travers les institutions communes auxquelles ils participent, et la possibilité laissée aux États membres de choisir les moyens qui leur conviennent mieux pour atteindre les objectifs communs des politiques communes, grâce aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

⁵⁷⁶ LADENBURGER Clemens and VERWILGHEN Stephane, "Policies relating to the Area of Freedom, Security and Justice", Chapter XXII, in *Genèse et destinée de la Constitution européenne, Commentaire du traité établissant une Constitution pour l'Europe à la lumière des travaux préparatoires et perspectives d'avenir*, Giuliano Amato, Hervé Bribosia, Bruno de Witte (eds), 2007, Bruylant, 1353 pages, p. 762 et s.

⁵⁷⁷ LABAYLE (2007), *Op. Cit.*, p. 557

membres entendent conserver des prérogatives importantes⁵⁷⁸. Le champ de la préemption pourrait ne pas évoluer et dans le cas où l'harmonisation réalisée est minimale, les États conservant la compétence pour adopter des règles plus contraignantes.

- 493.** Les modifications apportées par le traité de Lisbonne aux articles sur l'asile (a) et l'immigration (b) conduisent à attribuer des compétences de l'UE qui lui permettent d'agir en faveur des déplacés de l'environnement dans le cadre de ces deux politiques.

a. L'asile

- 494.** La refonte des articles sur l'asile a abouti à une révision à la hausse de la liste des « objets / instruments » que les mesures adoptées par l'Union devaient comporter et à l'ajout d'une formule assignant enfin des objectifs à l'Union en ce domaine. Ainsi, l'article 78.1 du TFUE stipule que « *L'Union développe une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement* ».

- 495.** L'introduction d'une telle disposition, couplée à la nouvelle procédure législative, est importante en ce qu'elle consacre trois éléments fondant le système de « protection internationale » de l'UE, à savoir le système international de protection des réfugiés basé sur la Convention de Genève de 1951, la protection subsidiaire et la protection temporaire.

Ce faisant, le terme « protection internationale » est introduit comme un terme générique qui englobe l'asile, la protection subsidiaire et la protection temporaire⁵⁷⁹. L'asile vise la protection au sens de la Convention de Genève de 1951 et de son Protocole additionnel de 1967⁵⁸⁰. La protection subsidiaire vise les personnes qui ne peuvent pas obtenir l'asile au sens

⁵⁷⁸ Ce constat se reflète dans certaines dispositions qui témoignent que les États entendent conserver la maîtrise exclusive de certaines compétences. Pour un tel constat dans le cadre de la politique commune d'immigration : ROSSETTO Jean, « À propos de la gestion globale et concertée des flux migratoires », in BERRAMDANE Abdelkhaleq et ROSSETTO Jean, *La politique européenne d'immigration*, KARTHALA Editions, 2009, 312 pages, p. 61-73, spec. p. 62-63

⁵⁷⁹ Le sens du concept de « protection internationale », non défini en droit international, suscite beaucoup de débat. Le Professeur McAdam présente le concept comme un terme technique évolutif qui comprend deux éléments : le seuil de qualification et les droits attachés au statut de réfugiés. Elle ajoute que le besoin de protection internationale résulte de la perte de la protection issue de la nationalité. McADAM (2007), *Op. Cit.*, p. 20. McAdam note que l'expression fut inventée par la délégation française durant la rédaction des statuts du HCR dans les années 1950 afin de distinguer la protection internationale offerte par le HCR de la protection nationale des États. Voir aussi GOODWIN-GILL Guy S., "The Language of Protection", *International Journal of Refugee Law*, 1989, Vol 1, n°1, p. 6-19, qui retrace l'émergence et le développement du concept de « protection internationale »

⁵⁸⁰ Il s'agit donc d'une définition restreinte par rapport à la définition adoptée par l'Institut du Droit International

de la Convention de Genève mais qui ont besoin d'une protection internationale (mise en œuvre par la directive 2004/83/CE). Enfin, la protection temporaire est destinée aux personnes déplacées dans le cadre d'un afflux massif (mise en œuvre par la directive 2001/55/CE), faisant qu'elle ne diffère pas forcément *rationae personae* mais *rationae materiae* des deux autres catégories⁵⁸¹. Ni la protection temporaire ni la protection subsidiaire ne sont définies en droit international. Les deux concepts concernent des situations différentes mais ont en commun leur relation complémentaire avec le régime de protection des réfugiés.

Une définition plus restrictive du concept de « protection internationale » est fournie par l'article 2 de la directive 2004/83/CE dite « qualification »⁵⁸², qui indique que « *Aux fins de la présente directive, on entend par : a) «protection internationale», le statut de réfugié et le statut conféré par la protection subsidiaire définis aux points d) et f); (...) d) « statut de réfugié », la reconnaissance, par un État membre, de la qualité de réfugié de tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride; (...) f) « statut conféré par la protection subsidiaire », la reconnaissance, par un État membre, d'un ressortissant d'un pays tiers ou d'un apatride en tant que personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire »*. Cette définition se concentre donc sur les personnes éligibles pour la protection, en assimilant, de façon restrictive, la protection internationale à uniquement deux statuts : celui de réfugié et celui conféré par la protection subsidiaire. En outre, elle néglige les droits résultant des-dits statuts⁵⁸³. Autrement dit, elle fait fi du contenu pratique de la « protection » en n'y définissant aucun élément constitutif⁵⁸⁴.

- 496.** Cette consécration des éléments constitutifs du système de protection internationale de l'UE par le TFUE fournit un cadre pour l'analyse catégorielle des déplacés de l'environnement, tant

en 1950 lors de sa conférence de Bath, selon laquelle « le terme «asile» désigne la protection qu'un Etat accorde sur son territoire ou dans un autre endroit relevant de certains de ses organes à un individu qui est venu la chercher »; Institut du Droit International, Résolution du 11 septembre 1950, Session de Bath, article premier

⁵⁸¹ BATTJES Hemme, *European Asylum Law and International Law. Immigration and Asylum Law and Policy in Europe*, Vol 8, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2006, 710 pages, p. 177

⁵⁸² Directive 2004/83/CE du Conseil, *Op. Cit.*

⁵⁸³ Durant les travaux de la Convention, le maintien d'une différence entre l'asile et la protection subsidiaire avait fait l'objet d'une proposition d'amendement de la part des Pays-Bas; Suggestion for amendment of Article 162, Suggestion for Part III, by G.M. de Vries and T.J.A.M. de Bruijn

⁵⁸⁴ En comparaison, malgré son imprécision et son apparente vacuité, la définition du concept de « protection internationale » fournie par le HCR mérite d'être retranscrite étant donné qu'elle aborde le contenu de la protection en mettant en avant l'hétérogénéité des actions qu'elle englobe. L'agence onusienne souligne simplement que « la protection inclut une large gamme d'activités, dont des activités d'assistance visant à sécuriser les droits du réfugié ». La Convention de Genève de 1951 relative au statut de réfugié précise les droits des réfugiés, le plus important étant le droit de ne pas être refoulé vers le territoire fui. Cf UNHCR, *Protecting refugees : a field guide for NGOs*, Geneva, 1999, p. 18

pour étudier les options de création d'une nouvelle catégorie de personnes à protégées, que pour les possibilités de rattachement catégoriel.

Il émerge de cet article que l'objectif de l'UE est d'offrir un système de protection exhaustif, à même de couvrir tous les besoins de protection internationale, ce qui peut être favorable à une protection autonome des déplacés environnementaux, pour autant qu'ils soient reconnus comme des « ressortissants d'un pays tiers nécessitant une protection internationale ». Le concept n'est pas défini, ce qui laisse place à l'interprétation.

- 497.** Par ailleurs, l'article 78.1 du TFUE fait référence à un « statut uniforme » d'asile et de protection subsidiaire, par opposition aux « standards minimum » visés par le traité d'Amsterdam. Il n'y a donc plus de limite particulière quant à l'intensité de l'action permise.
- 498.** Au total, la portée de cet article est large et son contenu est vague, à l'image de la notion de « statut approprié » qui est particulièrement imprécise. Il ne donne, en effet, que peu de détails sur vers quoi devrait évoluer cette politique et peut servir de fondement à des législations aussi bien restrictives que accueillantes.
- 499.** L'article 78.1 du TFUE doit être lu en concordance avec l'article 18 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union, qui consacre le droit à l'asile⁵⁸⁵. Il faut noter que ces articles fournissent un double verrouillage sécurisant l'applicabilité de la Convention de Genève de 1951 relative au statut de réfugié, étant donné qu'ils y font tous les deux référence. Ceci n'entrave cependant pas une évolution de la législation pour les personnes nécessitant une protection internationale.
- 500.** La technique d'attribution des compétences en matière d'asile est loin d'être simple, puisqu'elle mêle une définition fonctionnelle (avec un objectif assigné très large au paragraphe 1 de l'article 78) à une forme de démarche matérielle (en énumérant des « objets/instruments », le mot « domaine » n'est pas employé, que les mesures adoptées doivent « comporter » dans le paragraphe 2). L'attribution de compétence peut, dès lors, faire l'objet d'une interprétation au niveau du vaste objectif du paragraphe 1 et du fait qu'il n'existe

⁵⁸⁵ Voir *supra* au para. 141. TEITGEN-COLLY Catherine, « Article II-78 - Droit d'asile », in *Traité établissant une Constitution pour l'Europe: Commentaire article par article*, sous la direction de Laurence Burgorgue-Larsen, Anne Levade, Fabrice Picod, Bruxelles, Bruylant, 2007, Tome 2, p. 253-268; voir aussi GIL-BAZO (2008), *Op. Cit.*

aucune limite sectorielle dans le paragraphe 2⁵⁸⁶. Cet article peut donc fournir une base juridique pour des mesures protectrices en faveur des déplacés environnementaux, pour autant qu'ils soient considérés comme des ressortissants de pays tiers nécessitant une protection internationale.

501. L'Union a une compétence distincte d'harmonisation en matière d'asile et il ressort de cette attribution de compétences un certain programme législatif dans lequel les déplacements environnementaux peuvent être intégrés en interprétant l'article 78 du TFUE.

502. En outre, la dimension externe de l'asile fait son entrée dans le traité, venant ainsi compléter l'établissement du régime européen commun d'asile, celui-ci incluant « *le partenariat et la coopération avec les pays tiers pour gérer les flux de personnes demandant l'asile ou une protection subsidiaire ou temporaire* » (article 78.2.g)⁵⁸⁷. L'attribution d'une compétence externe explicite à l'Union en la matière est une nouveauté importante. Elle devrait permettre de gérer plus efficacement les flux de demandeurs d'asile et toutes les personnes nécessitant une protection internationale. En l'occurrence, la compétence pour négocier et conclure des accords internationaux dans ces matières est exclusive⁵⁸⁸. Ce paragraphe pourrait constituer une base juridique pour certaines mesures en faveur de déplacés de l'environnement dans le cadre de l'action externe, la recherche de solutions multilatérales aux problèmes communs étant un des objectifs de l'action extérieure de l'UE (article 21.1 du TUE). Dans l'hypothèse où les déplacés de l'environnement seraient explicitement inclus dans un système de protection complémentaire en droit de l'UE, l'UE aurait une compétence expresse pour conclure un accord international en la matière.

503. Par ailleurs, il est réitéré qu'« *au cas où un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures provisoires au profit du ou des États membres concernés. Il statue après consultation du Parlement européen* »

⁵⁸⁶ Durant les travaux de la convention, il a été proposé d'ajouter les mots « *inter alia* » afin de bien souligner que cette liste n'est pas exhaustive; Cf Suggestion for amendment of Article 162, Suggestion for Part III, by G.M. de Vries and T.J.A.M. de Bruijn

⁵⁸⁷ D'autres documents récents, comme le Pacte européen sur l'asile et les migrations ou l'Approche globale de la question des migrations et de la mobilité, mettent l'accent sur la coopération avec les pays tiers. Voir MAES Marleen, FOBLETS Marie-Claire et DE BRUYCKER Philippe, *Dimensions externes du droit et de la politique d'immigration et d'asile de l'UE*, Bruylant, Bruxelles, 2011, 596 pages; Voir aussi FLAESCH - MOUGIN Catherine et ROSSI Lucia Serena, *La dimension extérieure de l'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice après le Traité de Lisbonne*, Bruylant, Bruxelles, mars 2013, 696 pages

⁵⁸⁸ Selon l'avis 1/94 de la CJCE (*accords GATS et TRIPS*), 15 novembre 1994, pt 95. Voir *infra* au para. 541

(article 78.3 du TFUE). La formulation de cette clause d'urgence a varié légèrement par rapport à l'ex-article 64.2 du TCE quant aux modalités de prise de mesures mais la situation visée reste la même. Une large marge d'appréciation est laissée au Conseil, qui peut adopter des mesures qui ne sont pas uniquement confinées au domaine de l'asile et qui peuvent concerner des personnes déplacées par les dégradations environnementales⁵⁸⁹.

- 504.** Aucune référence aux déplacés environnementaux n'est faite mais l'article 78 du TFUE est rédigée de façon flexible, dans une approche élargie de la protection internationale, laissant possible l'interprétation des compétences de l'Union, d'autant plus que les pouvoirs listés n'épuisent pas sa compétence en ce domaine.
- 505.** La flexibilité de l'article 78 du TFUE se retrouve dans l'article 79 du TFUE consacré à l'immigration, faisant l'élévation de la protection internationale au rang d'impératif absolu malaisée.

⁵⁸⁹ Voir *infra* aux para 743 et s.

b. L'immigration

506. En matière d'immigration, le large objectif affiché, admis « *à contre cœur* » bien que témoignant d'une « *prise de conscience réaliste* » selon le Professeur Henry Labayle⁵⁹⁰, permet aussi d'envisager un traitement des déplacements environnementaux dans ce cadre. En effet, l'Union y vise le développement d'« *une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci* » (article 79.1 du TFUE)⁵⁹¹. Cet objectif assigné est vaste et peut faire l'objet d'une interprétation extensive. Il est cependant suivi d'une liste de domaines d'intervention dans lesquels le Parlement et le Conseil adoptent des mesures. Le champ de compétence de l'Union est ainsi limité sectoriellement avec précision grâce à l'emploi de la technique matérielle d'attribution des compétences, plus rigide par nature. Cette méthode de l'énumération détaillée verrouille les secteurs d'exercice de compétences de l'Union. La politique d'immigration résistera davantage aux sollicitations en vue de l'interprétation pour agir sur la problématique des déplacements environnementaux, ceux-ci n'étant aucunement mentionnés. Toutefois, l'étude du parallélisme entre l'objectif assigné et les domaines où un pouvoir d'action est prévu peut donner lieu à une réflexion sur l'utilisation éventuelle de la clause de flexibilité⁵⁹².

La liste des secteurs d'intervention de l'Union est mise en concordance avec les conclusions du Conseil européen de Tampere. Ils concernent entre autres les conditions d'entrée et de séjour, la définition des droits des ressortissants des pays tiers en séjour régulier dans un État membre, l'immigration clandestine et le séjour irrégulier. Ces domaines sont visés de façon assez large, ce qui permet des actions qui touchent les déplacements environnementaux. L'articulation de la politique d'immigration, de la politique étrangère et de la politique d'aide au développement est améliorée, parce que la coopération avec les pays tiers constitue l'un des axes centraux de la politique commune d'immigration. Enfin, la délimitation des compétences entre l'Union et les États membres est clarifiée, le paragraphe 5 de l'article 79 du TFUE s'empressant de préciser, à la demande de l'Allemagne⁵⁹³, que le développement d'une politique commune d'immigration « *n'affecte pas le droit des États membres de fixer les*

⁵⁹⁰ LABAYLE (2007), *Op. Cit.*, p. 547

⁵⁹¹ L'ancienne provision (ex-article 63 paragraphes 3 et 4 du TCE) ne spécifiait pas ce but mais se contentait de lister les domaines dans lesquels des mesures devaient être arrêtées.

⁵⁹² Voir *infra* aux para. 544 et s.

⁵⁹³ ROSSETTO (2009), *Op. Cit.*, p. 63

volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers, en provenance de pays tiers, sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié ».

- 507.** La prise en compte des déplacés environnementaux par l'Union dans sa politique d'asile et d'immigration ne paraît possible qu'au prix d'une interprétation extensive des dispositions attributives de compétences en la matière. Elle pourrait toutefois s'imposer comme un élément nécessaire à la réalisation de l'ELJS, puisque la réalisation de l'objectif de développer une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle aux frontières est indissociable du sort réservé dans l'Union aux ressortissants de pays tiers⁵⁹⁴. Le choix de traiter les déplacés environnementaux sur la base de l'article 78 du TFUE (politique d'asile) ou sur la base de l'article 79 du TFUE (politique d'immigration) est une question de fond, qui relève avant tout de la philosophie de l'acte (par exemple si l'emphase veut être mise sur la protection internationale, l'article 78 s'impose). Cependant, la possibilité d'aborder les déplacés environnementaux dans le cadre des deux politiques ne favorise pas le classement de ce groupe parmi les « personnes nécessitant une protection internationale ».
- 508.** Le traité de Lisbonne a clarifié les compétences de l'UE en matière d'asile et d'immigration et a posé des objectifs spécifiques pour l'ELSJ. Les changements introduits semblent être d'une nature plus technique que substantielle. Toutefois, ils sont un pas de plus dans le développement de ces domaines, qui relevaient exclusivement de la souveraineté des États il y a encore quelques décennies. Concernant les types d'action, le développement d'une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle aux frontières par l'Union suppose de recourir à l'ensemble des mesures possibles à ce niveau : une harmonisation des législations nationales mais aussi des mesures de nature financière, telles que la répartition des charges, et des mesures de coordination des politiques nationales, ou encore telles que l'introduction d'une méthode ouverte de coordination⁵⁹⁵.
- 509.** En complément, l'affirmation en tant que principe général d'un principe de solidarité, y

⁵⁹⁴ BATTJES (2006), *Op. Cit.*, p. 199

⁵⁹⁵ Cette méthode est apparue au sein de l'Union européenne dans les années 1990, comme méthode de régulation alternative à la méthode communautaire. Elle contribue à la convergence progressive des politiques nationales, dans des domaines où les réticences des États membres ne permettent pas l'intégration par le droit dans les conditions ordinaires assurées par le droit communautaire. Sur cette méthode: GEORGOPOULOS Théodore, « La Méthode ouverte de coordination européenne : « En attendant Godot » ? », *Revue de la Recherche juridique*, 2006, p. 989-1004

compris financière (article 80 du TFUE), entre États membres dans ces domaines a été approuvée, parce qu'il garantit une répartition équitable des efforts consentis par l'ensemble des États membres⁵⁹⁶. Les instruments pour poursuivre l'harmonisation sont donc fournis par les traités, mais il n'en reste pas moins que l'intensité de l'action de l'Union demeure limitée par les principes de subsidiarité et de proportionnalité⁵⁹⁷.

- 510.** À côté des domaines de l'asile et de l'immigration, qui permettent d'avoir pour les déplacés environnementaux une action à la fois préventive (avec par exemple des systèmes de migration anticipée) ou réactive (avec l'offre d'une protection internationale des suites d'une catastrophe naturelle par exemple), le domaine de l'aide humanitaire permet de prendre des mesures d'urgence en cas de désastre naturel majeur pour soutenir les déplacés de l'environnement. L'UE est également expressément investie de compétences expresses en la matière, ce qui dilue encore la centralité du besoin de protection internationale.

B. L'aide humanitaire

- 511.** Un autre domaine très important pour la question des déplacements environnementaux est l'aide humanitaire, que le traité de Lisbonne réaffirme comme une compétence partagée (même si, tout comme la coopération au développement, elle ne l'est pas juridiquement, la préemption ne jouant pas) et à laquelle il apporte des nouveautés importantes pour l'appréhension de ces phénomènes migratoires⁵⁹⁸.
- 512.** Le traité de Lisbonne introduit une base juridique spécifique pour l'aide humanitaire, auparavant régulée dans le cadre de la coopération au développement⁵⁹⁹, à l'article 214 du TFUE. Il était important de distinguer l'aide humanitaire de la coopération au développement étant donné leurs buts différents : la coopération au développement s'adresse en général aux

⁵⁹⁶ Le TCE mentionnait seulement le partage des charges dans le contexte de l'accueil des réfugiés et des personnes déplacées (ex-article 63 paragraphe 2 b).

⁵⁹⁷ Voir *infra* aux para. 555 et s.

⁵⁹⁸ Voir à ce sujet : CASOLARI Frederico, "The external dimension of EU disaster response", in *International disaster response law*, (ed. by) Andrea De Guttry, Marco Gestri, Gabriella Venturini, The Hague, T.M.C. Asser Press, 2012, 740 pages, p. 129-154

⁵⁹⁹ Auparavant, malgré l'absence d'une base juridique spécifique, des mesures en matière d'aide humanitaire étaient prises sur la base de l'article 179 du TCE relatif à la coopération au développement. L'assistance humanitaire a aussi été intégrée dans des accords de coopération entre l'UE et des États tiers. Dès 1975, par exemple, la Convention de Lomé I avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) prévoyait un fonds spécial pour les situations d'urgence résultant de désastres naturels ou comparables.

solutions à long terme alors que l'aide humanitaire vise le secours d'urgence⁶⁰⁰. La spécificité de la politique humanitaire a ainsi été mise en évidence⁶⁰¹.

- 513.** Le chapitre dédié à l'aide humanitaire dans le TFUE ne comprend qu'un article unique. Le paragraphe 1 de cet article dispose que « *[l]es actions de l'Union dans le domaine de l'aide humanitaire sont menées dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union. Ces actions visent, de manière ponctuelle, à porter assistance et secours aux populations des pays tiers, victimes de catastrophes naturelles ou d'origine humaine, et à les protéger, pour faire face aux besoins humanitaires résultant de ces différentes situations* »⁶⁰². L'introduction de cet article exprime reflète l'exigence des États de voir ces actions reconnues et fondées sur une base juridique propre⁶⁰³. Ceci est à mettre en corrélation avec l'élévation au rang de principe dans l'article 21.2 du TUE de l'aide en cas de catastrophes naturelles⁶⁰⁴.

⁶⁰⁰ C'est dans la cadre des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe que l'idée de souligner la spécificité de l'aide humanitaire et accroître sa cohérence et son efficacité a émergé. Voir le Rapport final du Groupe de Travail II « Action extérieure », CONV 459/02, du 16 décembre 2002, §53. Des suites du tsunami en Asie en 2004, ce besoin s'est fait davantage ressentir. Voir la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Renforcer la capacité de réaction de l'UE en cas de catastrophes et de crises dans les pays tiers, COM (2005) 153

⁶⁰¹ Soulignant davantage la particularité de cette politique, le traité prévoit, en outre, la création d'un Corps volontaire européen d'aide humanitaire.

⁶⁰² La précision concernant la dimension « ponctuelle » de ces actions traduit le caractère temporaire de ces actions, du fait qu'il s'agit d'un secours d'urgence. Le contenu de l'aide humanitaire reste principalement régulée par Règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire, JO L 163 du 2 juillet 1996 p. 1–6. Selon les articles 3 et 4 de ce règlement, l'aide humanitaire de l'UE prend la forme de financements pour l'achat et la fourniture de tout produit ou matériel nécessaires à la mise en oeuvre des actions humanitaires, y compris la construction des logements ou des abris pour les populations concernées, les dépenses liées au personnel externe, expatrié ou local, engagé dans le cadre de ces actions, le stockage, l'acheminement, international ou national, l'appui logistique et la distribution des secours, ainsi que toute autre action visant à faciliter ou permettre le libre accès aux destinataires de l'aide. En outre, l'aide peut financer des actions qui concernent l'amélioration de sa mise en œuvre comme des études préparatoires de faisabilité, l'évaluation de projets, l'accroissement de la connaissance de la problématique humanitaire, le renforcement de la coordination entre la Communauté et les États membres. Pour une revue de l'ensemble des instruments financiers dans le domaine de l'aide humanitaire: PALANDRI Ivana, "Funding arrangements for disaster response", in *International disaster response law*, (ed. by) Andrea De Guttry, Marco Gestri, Gabriella Venturini, The Hague, T.M.C. Asser Press, 2012, 740 pages, p. 627-652, spéc. p. 639-644

⁶⁰³ L'interprétation large donnée par les institutions européennes aux objectifs de la coopération au développement a donné lieu à des disputes sur le choix de la base juridique. Voir à ce sujet: CJCE, arrêt *Portugal c. Conseil*, du 3 décembre 1996, C-268/94, Rec. I-06177, §37; CJCE, arrêt *Commission c. Conseil*, du 20 mai 2008, C-91-05, Rec. I-09045, §65

⁶⁰⁴ La singularisation de l'aide humanitaire et le souci d'améliorer la capacité de l'UE à faire face aux catastrophes naturelles ou d'origine humaine s'est aussi manifesté avec l'introduction d'une base juridique pour la protection civile dans le traité de Lisbonne à l'article 196 du TFUE. Ce soutien en terme de réaction aux catastrophes concerne tant le volet interne aux Etats membres que l'action extérieure internationale (les actions en termes de prévention et de préparation dans le cadre de la protection civile ne s'appliquent par contre qu'à l'intérieur de l'Union). Les objectifs spécifiques sont les suivants: a) assurer un niveau élevé de protection contre les catastrophes en prévenant ou en réduisant leurs effets et en encourageant le développement d'une culture de la prévention, b) faire en sorte que l'Union soit mieux préparée à faire face aux catastrophes et c) favoriser la mise en œuvre d'une réaction rapide et efficace par des interventions

514. Cet objectif permet de mettre en œuvre des actions qui concernent directement les déplacés de l'environnement dans le domaine de la prévention des désastres et du secours d'urgence. Le document de travail de la Commission européenne d'avril 2013 insiste fortement sur le rôle des moyens déjà mis en œuvre depuis de nombreuses années dans le cadre de la politique humanitaire pour venir en aide aux populations affectées par des désastres naturels et sur l'importance de cette politique dans le futur pour faire face à ces situations⁶⁰⁵. En 2011, l'Office Humanitaire de l'UE (ECHO) est venu en aide à plus de 117 millions de personnes affectées par des conflits et des catastrophes dans 91 pays situés en dehors de l'UE, pour un montant total de 1,15 milliard d'euros.

On peut aussi souligner les initiatives SHARE (Supporting the Horn of Africa's Resilience)⁶⁰⁶ et AGIR Sahel (Alliance Globale pour l'Initiative Résilience Sahel)⁶⁰⁷, qui sont des exemples de projets soutenus par l'Union européenne pertinents pour les déplacements environnementaux, puisqu'ils visent à renforcer la résilience des populations des régions les plus menacées par les désastres naturels dans une approche axée sur les besoins à court et à long termes.

515. L'article 214 du TFUE souligne également que « *[l]es actions d'aide humanitaire sont menées conformément aux principes du droit international et aux principes d'impartialité, de neutralité et de non-discrimination* »⁶⁰⁸.

d'urgence en cas de catastrophe majeure. La protection civile est pour l'heure régulée par la décision 2007/779/CE, Euratom du Conseil du 8 novembre 2007 instituant un mécanisme communautaire de protection civile (refonte), JO L 314 du 01 décembre 2007, p. 9-19. L'évaluation de la mise en œuvre de cet acte après le traité de Lisbonne a conduit la Commission à proposer une refonte de l'acte sur la base du nouvel article 196 du TFUE (voir la COM(2011) 934 du 20 décembre 2011). La proposition, actuellement en cours de discussion au Parlement et au Conseil selon la procédure de codécision, est inspirée de la communication de la Commission de 2010 Vers une capacité de réaction renforcée de l'UE en cas de catastrophe : le rôle de la protection civile et de l'aide humanitaire, (COM(2010)600) ainsi que de la communication de 2009 sur une approche communautaire de la prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine, (COM(2009)82). En cas de catastrophe survenant en dehors de l'Union, la nouvelle proposition vise à encourager la cohérence des efforts internationaux et la cohérence avec les actions financées dans le cadre du règlement 1257/96 concernant l'aide humanitaire (article 16) répondant ainsi à l'exigence de cohérence dans les relations extérieures. Sur les compétences et instruments de l'UE pour faire face aux situations d'urgence globale : CREMONA Marise, "The EU and Global Emergencies : Competence and instruments", in Antonis ANTONIADIS, Robert SCHÜTZE and Eleanor SPAVENTA (eds), *The European Union and Global Emergencies : A Law and policy analysis*, Oxford/Portland, Hart Publishing, 2011, p. 11-31

⁶⁰⁵ European Commission, SWD(2013)138 final, *Op. Cit.*

⁶⁰⁶ L'Initiative SHARE a été lancée en 2011, http://ec.europa.eu/echo/policies/resilience/share_fr.htm (accédé le 6 août 2013)

⁶⁰⁷ L'Initiative AGIR Sahel a été lancée fin 2012, http://ec.europa.eu/echo/policies/resilience/agir_fr.htm (accédé le 6 août 2013)

⁶⁰⁸ En revanche, l'article 214 du TFUE ne mentionne pas le principe d'indépendance, qui requiert l'autonomie des objectifs humanitaires des objectifs économiques, militaires ou politiques, ce qui fait redouter un risque

Enfin, le paragraphe 1 réitère également que « *[l]es actions de l'Union et des États membres se complètent et se renforcent mutuellement* », ce qui est déjà clairement indiqué à l'article 4.4 du TFUE. Les États ont voulu souligné à nouveau qu'ils entendent continuer à mener des politiques nationales en la matière⁶⁰⁹.

- 516.** En cas de catastrophe naturelle majeure, l'aide humanitaire cède le pas à la coopération au développement, qui vient soutenir la reconstruction à moyen et long termes. Ce domaine d'action est donc particulièrement important pour renforcer la résilience et permettre le retour des déplacés de l'environnement. Il est également le cadre d'adoption de mesures de prévention des déplacements environnementaux, ce qui augmente encore l'infinitésimalité de l'impératif de protection internationale des déplacés de l'environnement. Les compétences de l'UE en ce domaine ont également été clarifiées par le traité de Lisbonne.

C. La coopération au développement

- 517.** En matière de coopération au développement, le traité de Lisbonne affirme clairement que la réduction et l'éradication de la pauvreté constitue le principal objectif de la politique de l'Union (article 208 du TFUE). La mise en exergue de cet unique objectif principal est un changement majeur par rapport à l'ancienne disposition issue du traité de Maastricht (ex-article 177 du TCE)⁶¹⁰.

Il s'agit donc d'une attribution de compétence purement fonctionnelle, autrement dit sans limitation matérielle au champ d'intervention de l'Union. En conséquent, toute mesure qui vise à atteindre cet objectif entre dans les compétences de l'Union, pour autant que l'opportunité d'agir soit prouvée au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité⁶¹¹.

d'instrumentalisation. Ces principes communs de l'aide humanitaire de l'UE diffèrent légèrement de ceux consacrés dans la déclaration conjointe intitulée « Le Consensus Européen sur l'Aide Humanitaire », signée en décembre 2007 par les trois institutions européennes (JO C25/1, du 30 janvier 2008). Les principes humanitaires fondamentaux inscrits dans cette déclaration sont l'humanité, la neutralité, l'impartialité et l'indépendance (§10). Sur cette distinction dans les principes humanitaires listés dans le TFUE et le consensus européen sur l'aide humanitaire : CASOLARI (2012), *Op. Cit.*, p. 152

⁶⁰⁹ La place que les États membres veulent conserver en matière de secours d'urgence se manifeste aussi dans la nature généralement mixte des accords internationaux liant l'UE en la matière. Pour un aperçu de ces accords : CASOLARI (2012), *Op. Cit.*, p. 141-144

⁶¹⁰ L'ancienne provision mettait sur un pied d'égalité le développement durable, l'intégration progressive dans l'économie mondiale et la lutte contre la pauvreté. Le changement « *s'explique par l'existence d'objectifs généraux régissant l'action extérieure de l'Union dans tous ses volets* », DONY (2010), *Op. Cit.*, p. 640

⁶¹¹ Voir *infra* aux para. 555 et s.

- 518.** Or, de nombreuses actions en faveur des déplacés environnementaux poursuivent cet objectif général, le lien entre changement climatique et développement étant déjà réalisé par la Commission européenne depuis des années au point d'en faire une nouvelle dimension sectorielle de la politique de coopération au développement de l'UE⁶¹².
- L'attribution de compétences en matière de coopération au développement est flexible et l'objectif assigné est ambitieux. Néanmoins, l'article 208 du TFUE prend lui aussi le soin de rappeler que « *[l]a politique de coopération au développement de l'Union et celles des États membres se complètent et se renforcent mutuellement* ». Les États ont désiré clarifier le fait que l'expertise et les capacités au niveau national doivent être sauvegardées en ce domaine.
- 519.** L'article souligne que l'objectif de réduction et l'éradication de la pauvreté doit être respecté lorsque l'Union met en œuvre des politiques susceptibles d'avoir des conséquences pour les pays en développement. Il faut voir dans cette exigence l'importance qui est donné à l'objectif et également un encouragement à la cohérence des politiques pour le développement⁶¹³.
- 520.** L'Union doit aussi respecter et tenir compte des objectifs agréés dans le cadre des Nations Unies et des autres organisations internationales compétentes (article 208.2 du TFUE). Les Objectifs Millénaires pour le Développement (OMD), termes de référence internationaux adoptés en 2000 par l'Assemblée Générale des Nations Unies, doivent demeurer des cibles de la politique européenne de coopération au développement⁶¹⁴. Or, les déplacements modifiant substantiellement le contexte et en représentant une contrainte additionnelle⁶¹⁵.

⁶¹² La lutte contre le changement climatique est devenue une composante de la politique de coopération au développement. Voir la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les changements climatiques dans le contexte de la coopération au développement, 11 mars 2003, COM(2003)85 final, JO C2004/76, p. 9. Le point de départ de cette approche sont les sommets de Cardiff et de Vienne en 1998 qui ont lancé un processus visant à promouvoir l'intégration concrète de l'environnement dans toutes les politiques de la Communauté conformément à l'ex-article 6 du TCE. L'importance de l'intégration des changements climatiques dans d'autres politiques sectorielles avait été particulièrement soulignée. En novembre 1999, le document de travail sur la coopération de la CE en matière d'économie et de développement : faire face aux nouveaux défis posés par les changements climatiques tentait pour la première fois de déterminer comment les changements climatiques pouvaient être davantage pris en considération.

⁶¹³ Voir *infra* aux para. 571 et s. sur l'exigence de cohérence

⁶¹⁴ Les OMD sont devenus une référence pour les politiques et les programmes de développement de l'UE. Afin d'accroître ces efforts, le Conseil a adopté en juin 2008 un programme d'action sur les OMD, qui prend note des effets catastrophiques des changements climatiques.

⁶¹⁵ L'OMD 7 « assurer un environnement durable » est d'une importance particulière puisque d'un côté sa réalisation est un facteur de prévention des déplacements et que, de l'autre côté, les déplacements aggravent la situation environnementale des régions d'accueil. Les déplacements environnementaux contreviennent également à l'objectif 1, qui porte sur la nécessité d'éradiquer la pauvreté extrême et la faim, en compromettant la production agricole, la sécurité alimentaire, l'accès à l'eau et à l'emploi. Ils limitent l'accès à l'éducation primaire (objectif 2), lorsque les enfants forcés de quitter leur habitat n'ont plus la possibilité d'aller à l'école ou lorsque les instituteurs ont du quitter leur village. Ils accentuent les inégalités hommes-

- 521.** De façon globale, la coopération au développement s'oriente vers une approche plus politique et multidimensionnelle, une tendance accentuée par le traité de Lisbonne⁶¹⁶. Cette vision renouvelée du développement est prometteuse pour la prise en compte de défis complexes et transversaux comme les déplacements environnementaux. La politique de coopération au développement ne s'est pas encore saisie explicitement de la question des déplacements environnementaux, mais tant la lettre que l'esprit du traité de Lisbonne rendent possible une intervention de l'Union en la matière.
- 522.** Cependant, comme souligné par le document de travail du 16 avril 2013, beaucoup d'actions d'ores et déjà menées par l'UE dans le cadre de la coopération au développement sont pertinentes pour la problématique des déplacements environnementaux. On peut citer, par exemple, la Facilité ACP-UE pour l'Eau, qui fut établie en 2004 afin de cofinancer des projets d'infrastructure de l'eau et d'assainissement et d'améliorer la gestion la gouvernance de l'eau dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)⁶¹⁷. L'Alliance mondiale contre le changement climatique (AMCC), qui vise à soutenir les pays les plus pauvres et les plus vulnérables dans leur capacité d'adaptation aux effets des mutations du climat, est également pertinente dans ce contexte⁶¹⁸.
- 523.** Le fait que la Direction Générale Développement et coopération ait coordonné le travail sur le document de travail publié en avril 2013 démontre que l'impératif de protection internationale ne prime pas pour la Commission européenne, mais que ce sont les questions

femmes (objectif 3), puisque les femmes sont plus vulnérables dans les situations de déplacements environnementaux. En outre, ces déplacements constituent une menace supplémentaire pour la réalisation des trois OMD relatifs à la santé (objectifs 4, 5 et 6), en aggravant les conditions sanitaires et la vulnérabilité des personnes touchées, en diminuant le personnel de santé parfois obligé lui-même de se déplacer et en réduisant les possibilités d'accès à l'eau potable, aux médicaments et aux services de santé. Enfin, l'objectif 8 sur la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement, objectif capital pour la réalisation des autres OMD, est défié par les déplacements environnementaux, qui nécessitent eux-mêmes une réponse globale.

⁶¹⁶ KOEB Eleonora, "A more Political EU External Action : Implications of the New Treaty for the EU's Relations with Developing countries", *Estratégia*, n°26-27, 2009, p. 9-35, p. 19

⁶¹⁷ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 26 janvier 2004 relative à l'évolution future de l'initiative européenne pour l'eau et aux modalités de création d'une facilité européenne pour l'eau destinée aux pays ACP, COM(2004) 43 final

⁶¹⁸ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 18 septembre 2007 - Construire une alliance mondiale contre le changement climatique entre l'Union européenne et les pays en développement pauvres et les plus vulnérables au changement climatique, COM(2007) 540 final. L'AMCC fournit une plateforme de dialogue et d'échange réguliers entre l'UE et ces pays visant à intégrer le changement climatique dans les stratégies de développement national et dans la coopération au développement. Elle fournit aussi un soutien technique et financier à des mesures d'adaptation et à l'intégration du changement climatique dans les stratégies de développement.

de développement qui sont au centre de la problématique pour l'institution.

524. La reconnaissance de la nécessité primordiale de protection internationale est également rendue difficile par la politique environnementale de l'UE. Le traité attribue des compétences à l'UE en la matière qui lui permettent d'adopter des mesures de prévention et de reconstruction du milieu naturel favorables aux déplacés de l'environnement, d'autant plus que la dimension internationale de ce domaine est sortie renforcée du traité de Lisbonne.

D. L'environnement et le changement climatique

525. En matière environnementale, le traité de Lisbonne préserve les acquis de l'UE, tout en créant des possibilités pour prendre en compte les déplacements environnementaux. Le domaine demeure une compétence partagée entre l'Union et les États membres⁶¹⁹ et la procédure législative ordinaire s'applique (article 192 du TFUE). La démarche fonctionnelle d'attribution des compétences, et ainsi leur exercice flexible, sont conservés.
526. Des objectifs clairs et élargis pour cette politique sont précisés à l'article 191.1 du TFUE : *« La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement contribue à la poursuite des objectifs suivants : la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement; la protection de la santé des personnes; l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles »*. Ces objectifs étaient presque identiques dans l'ex-article 174 du TCE.
527. La seule innovation concerne le dernier alinéa relatif aux relations avec le reste du monde, dans lequel le concours apporté par l'Union à la lutte contre le changement climatique est introduit. Cet objectif vise explicitement *« la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique »*. Ainsi, le traité de Lisbonne fait de la lutte mondiale contre le changement climatique, reconnu comme un problème global, un objectif spécifique et prioritaire de la politique environnementale de l'UE. Il s'agit d'un accent nouveau issu du traité de Lisbonne par rapport aux anciens traités et nouveau également par

⁶¹⁹ Selon de nombreuses ONG, les résultats du traité de Lisbonne sont très décevants en matière d'environnement en estimant qu'avec ce nouveau traité l'environnement pouvait devenir une compétence exclusivement européenne.

rapport à la Constitution européenne. Cet ajustement traduit la volonté des États de renforcer l'action de l'Union sur ce point. Ceci est à mettre en parallèle avec l'objectif de résoudre les problèmes communs par des solutions globales. L'Union exprime ici sa volonté d'inscrire son action dans un cadre plus large de coopération internationale. Cependant, aucune action spécifique n'est mentionnée, les mesures destinées à lutter contre le changement climatique seront seulement « promues ».

En conséquent, l'Union peut ne pas aller plus loin dans son action que sous l'empire des anciennes dispositions, dont elle avait utilisé la large portée pour agir contre le changement climatique au niveau interne et international. Cette référence explicite pourrait, en revanche, accroître le rôle et la responsabilité de l'Union sur cette question, spécialement dans les négociations internationales. Elle pourrait avoir également des implications positives en termes d'intégration des préoccupations environnementales (article 11 du TFUE) dans d'autres politiques. Enfin, elle pourrait fournir une base pour revendiquer un rôle plus important de l'Union dans les questions liées au changement climatique, comme l'adaptation, un domaine crucial pour prévenir les déplacements environnementaux.

- 528.** Par ailleurs, le paragraphe 2 de l'article 191 dispose que « *[l]a politique de l'Union dans le domaine de l'environnement (...) est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur* ». Cette mention autorise la prise de mesures préventives, ce qui est très important dans le cadre de la lutte contre les déplacements environnementaux.
- 529.** Enfin, le paragraphe 4 insiste sur la coopération internationale en matière environnementale et confère une compétence externe explicite à l'Union, tout en préservant les prérogatives des États dans ce cadre⁶²⁰.
- 530.** En résumé, la compétence en matière d'environnement de l'Union est formellement étendue au changement climatique, ce qui représente une avancée pour prendre en compte les déplacements environnementaux. Les objectifs sont définis de façon ouverte rendant leur interprétation aisée, le lien entre lutte contre les changements climatiques et migration peut

⁶²⁰ Le paragraphe 4 de l'article 191 du TFUE stipule que « *[d]ans le cadre de leurs compétences respectives, l'Union et les États membres coopèrent avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes. Les modalités de la coopération de l'Union peuvent faire l'objet d'accords entre celle-ci et les tierces parties concernées. L'alinéa précédent ne préjuge pas la compétence des États membres pour négocier dans les instances internationales et conclure des accords internationaux* ».

être fait en recourant à une interprétation large de l'article 191 du TFUE.

531. En addition de ses compétences dans les domaines de l'asile, de l'immigration, de l'aide humanitaire, de la coopération au développement, de l'environnement et du changement climatique, l'UE est investie de compétences dans le domaine de la PESC. Ceci lui permet de pouvoir adopter des mesures en faveur des déplacés de l'environnement, que ce soit au niveau de la prévention ou au stade post-crise, et qui dilue encore la primauté du besoin de protection internationale des déplacés de l'environnement.

E. La politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

532. Brouillant le système de répartition des compétences et l'organisation des traités, le TUE confère également une compétence à l'Union en matière de PESC, en la soumettant à des procédures spécifiques de nature essentiellement intergouvernementales (articles 24.1 et 31 du TUE). Les spécificités, sans arrêt réaffirmées, de cette politique sont d'autant ainsi plus mises en exergue qu'elle demeure dans le TUE, aux côtés des dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union et est, de ce fait, séparée de tous les autres aspects de l'action extérieure réunis dans la cinquième partie du TFUE⁶²¹. Ce choix de la « sanctuarisation » de la PESC, en dépit du fait que les deux traités ont la même valeur juridique (article 1.3 du TUE), est politique : « *[c]e maintien dans le TUE, traité malgré tout plus « essentiel », viserait à souligner sa spécificité, c'est-à-dire le fait que la PESC continue de relever du domaine intergouvernemental* »⁶²². Il fait partie du mouvement de renforcement du rôle des États membres qui imprègne le traité de Lisbonne, une crispation sur les compétences d'autant plus grande quand il est question de politique étrangère⁶²³. Ce choix induit une multiplicité, et partant de là une complexification, des méthodes d'action qui pourraient s'avérer nuisible à la cohérence de l'action extérieure de l'Union. Il pourrait conduire à freiner certaines actions, notamment à cause d'une probable sempiternelle perte de temps sur des problèmes de délimitation des compétences et de coordination.

⁶²¹ Il en découle une « regrettable dispersion spatiale des dispositions relatives à l'action extérieure » qui « réduit la lisibilité du domaine », selon HAMONIC Anne, « Du Traité Constitutionnel au Traité modificatif de Lisbonne. Cohérence et action extérieure de l'Union européenne », *RMCUE*, n°523, décembre 2008, p. 675-679

⁶²² *Ibid.*, p. 676

⁶²³ Sur « l'étatisation » de l'Union : BERRAMDANE Abdelkhaleq, « La traité de Lisbonne et le retour des États », *La semaine juridique*, Édition générale, février 2008, n°9-10, p. 23-28

533. Étant donné leurs implications en matière de sécurité, par exemple les risques d'exacerbation des disputes frontalières qu'ils sous-tendent, les déplacements environnementaux ont des conséquences significatives pour la PESC.

D'un autre côté, les moyens de la PESC constituent des éléments essentiels des capacités de l'Union en matière de réponse aux catastrophes naturelles ou d'origine humaine. Le principe de l'utilisation de moyens développés dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), partie intégrante de la PESC également plus clairement délimitée par le traité de Lisbonne en termes de rapports de compétences entre l'Union et ses États membres, en soutien de la protection civile et de l'aide humanitaire est acquis⁶²⁴. Ces actions sont menées sur la base de l'article 43.1 du TUE, qui énumère les tâches de Petersberg. Les missions d'aide humanitaire et d'évacuation sont conservées (toujours sans distinction) dans cette liste élargie définissant le cadre principal de la PSDC⁶²⁵. Comme l'ont illustré le tsunami dans l'océan indien en décembre 2004 et d'autres catastrophes, notamment au Pakistan en 2010, les moyens militaires peuvent se révéler particulièrement utiles lors de crises environnementales. Toutefois, le recours aux moyens militaires est étroitement encadré afin que la distinction entre aide humanitaire et opérations militaires reste claire⁶²⁶. Le Conseil a confirmé sa volonté d'être plus réactif et de renforcer les moyens PSDC dans la délivrance directe d'aide humanitaire en cas de catastrophes naturelles à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union⁶²⁷. La PSDC demeure mise en œuvre à travers les ressources des États membres, ce

⁶²⁴ Voir les conclusions du Conseil européen de Feira du 19-20 juin 2000. Voir aussi les suggestions concernant les moyens de la PESC pour améliorer les Capacités de réponse de l'Union Européenne aux catastrophes présentées par Javier SOLANA, Innsbruck, 6 mars 2006, S063/06

⁶²⁵ Face aux nouvelles pesant sur la sécurité européenne, le traité de Lisbonne procède à un élargissement des missions de Petersberg (article 43 paragraphe 1 du TUE). Celles-ci incluent désormais «*les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme*». Les missions de Petersberg sont originellement les missions, définies en juin 1992 à Petersberg lors d'une réunion des membres de l'UEO, pouvant être menées sous l'autorité de l'UEO et avec les unités militaires des pays membres. Elles ont été insérées dans le traité d'Amsterdam en 1997 (ex-article 17 paragraphe 2 du TUE), et relèvent depuis de l'Union européenne. Il a été écrit qu'une «*ambiguïté constructive*» utile a été utilisée à Amsterdam puisqu'«*[e]n 1997, les Quinze ont préféré réutiliser le langage adopté par les neufs de l'UEO à Petersberg en juin 1992, plutôt que d'élaborer une nouvelle description, car il y avait un consensus sur un texte qui permet diverses interprétations. Les trois cas de figure prévus à Petersberg présentent tout un éventail de mesures possibles, de la plus modeste à la plus musclée*», ORTEGA Martin, «*L'intervention militaire et l'Union européenne*», *Cahiers de Chaillot*, n°45, Institut d'Etudes et de Sécurité, Union de l'Europe Occidentale, Paris, mars 2001, 152 pages, p. 115

⁶²⁶ Le recours aux moyens militaires lors d'opérations humanitaires est réglé par un document du Secrétariat du Conseil, Appui militaire à la réaction de l'UE aux catastrophes – Identification et coordination des moyens et des capacités, Doc. 9462/3/06 REV3 et 14540/06 +COR

⁶²⁷ Voir par exemple le Doc. 15106/05. Sur la dialectique du manque de moyens financiers pour les activités de gestion de crise dans le cadre de la PSDC : DUKE Simon, "The Rhetoric-Resources Gap in EU Crisis Management", Eipascopie, Policy Brief, 2002, n°3, 7 pages

qui a des implications certaines sur son développement. Le nouveau niveau d'ambition dans ce domaine indiqué par le traité de Lisbonne est aussi limité par la prise de décision à l'unanimité et le manque chronique de capacités adéquates⁶²⁸. L'Union peut continuer à conduire des actions d'aide humanitaire suite à des catastrophes environnementales dans le cadre de la PSDC, venant ainsi au secours de déplacés environnementaux, mais les capacités dans ce domaine ne doivent pas être surestimées du fait des limites évoquées et du caractère relativement nouveau de ces missions.

- 534.** L'Union est donc investie de compétences dans pas moins de cinq domaines différents lui permettant d'agir sur les diverses facettes et stades des déplacements environnementaux. Le besoin de protection internationale est occulté au sein des compétences plurielles de l'UE, prévenant un traitement des déplacés de l'environnement comme une nouvelle classe de personnes à protéger. Aucun des cinq domaines d'action examinés n'apparaît plus important par rapport aux autres. Les déplacés de l'environnement se présentent, dès lors, comme un objet d'action publique transversal, ce qui contrecarre la création d'un mécanisme de protection complémentaire autonome pour ces situations en droit de l'UE. De plus, au-delà de ses compétences expressément attribuées, l'UE peut recourir à des compétences externes implicites pour agir en faveur des déplacés de l'environnement dans le cadre de la politique d'immigration.

⁶²⁸ Une analyse critique des changements introduits par le traité de Lisbonne en matière de PESD est fournie par: BLOCKMANS Steven et WESSEL Ramses A., "The European Union and Crisis Management : Will the Lisbon Treaty Make the EU More Effective ?", Paper presented at the international conference "The European Union and Global Emergencies", Durham European Law Institute, 8-9 May 2009, 40 pages

II. Un impératif de protection internationale dilué par la possibilité de recours aux compétences externes implicites en matière d'immigration légale

535. Les domaines d'action pertinents pour la problématique des déplacements environnementaux relèvent tous de l'action extérieure, à l'exception de l'asile et de l'immigration. L'asile, au titre de l'article 78.2.g du TFUE, fait partie des quelques politiques internes dans lesquels l'Union s'est vue attribuer une compétence externe expresse pour conclure des accords internationaux⁶²⁹. Ces cas étant assez limités, l'article 216 du TFUE reconnaît sans ambiguïté l'existence de compétences externes implicites dans leurs différentes facettes⁶³⁰. Ce nouvel article issu du traité de Lisbonne reflète la jurisprudence constructive de la Cour de Justice, et par là « une mise à l'écart d'une interprétation restrictive des dispositions portant dévolution de compétence » sans les remettre en cause⁶³¹. Il en résulte que l'Union possède une compétence externe, au coup par coup, dans les matières pour lesquelles elle détient une compétence interne, en vue de réaliser un objectif fixé par les traités. Le recours à une compétence externe implicite peut avoir lieu dans trois cas de figure : lorsque la prise d'engagements internationaux est nécessaire pour réaliser cet objectif, lorsque la conclusion d'un accord est prévue dans un acte juridique contraignant de l'Union ou encore lorsqu'elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée. On parle alors de parallélisme des compétences internes et externes, un principe dont les fondements ont été jetés dans l'arrêt AETR⁶³². Cette théorie n'engendre pas la reconnaissance de compétences nouvelles à l'Union, mais permet à celle-ci de développer sur le plan externe, sous certaines conditions, des compétences dont elle dispose sur le plan interne dans un souci de cohérence. Les conditions d'existence d'une compétence externe implicite ont été mises à jour par la Cour de Justice. Elles ont trait à l'existence d'une compétence normative interne⁶³³, l'exercice de cette compétence normative interne⁶³⁴, le risque d'affectation du droit dérivé⁶³⁵ et la nécessité de conclure l'accord par l'Union pour réaliser un de ses objectifs⁶³⁶.

⁶²⁹ Sont concernés: la politique monétaire (article 219 du TFUE), la politique commerciale commune (article 207 du TFUE), la recherche (article 186 du TFUE), l'environnement (article 191 du TFUE), la coopération au développement (article 208 du TFUE), la coopération économique et financière avec des États tiers (article 212 du TFUE), l'aide humanitaire (article 214 du TFUE), l'association avec un ou plusieurs États ou des organisations internationales (article 217 du TFUE).

⁶³⁰ Par ailleurs, le traité de Lisbonne donne à l'Union la personnalité juridique, clarifiant ainsi la base sur laquelle les accords peuvent être pris (article 217 du TFUE) et une procédure uniforme de négociation et de conclusion des accords internationaux est instaurée (article 218 du TFUE). L'unification n'est cependant pas totale puisque des dispositions particulières s'appliquent pour la conclusion d'accords internationaux dans le cadre de la politique commerciale commune (article 207 du TFUE) dans le domaine monétaire (article 219 du TFUE) et lorsqu'ils portent exclusivement sur la PESC (article 218 du TFUE). En matière de procédure, le traité de Lisbonne reprend les innovations qui étaient déjà contenues dans le projet de traité constitutionnel, sur ce point : PASSOS Ricardo and MARQUARDT Stephan, "International agreements-competences, procedures and judicial control", in AMATO Guiliano, BRIBOSIA Hervé, DE WHITE Bruno

536. La nature (exclusive ou non) des compétences externes implicites de l'Union pour conclure des accords internationaux est un enjeu important et constitue, à ce titre, l'objet principal des contestations des États à l'heure actuelle. La jurisprudence de la Cour a évolué sur ce point en rompant « *le lien d'automaticité qu'elle avait institué entre reconnaissance d'une compétence externe implicite et affirmation de son exclusivité* »⁶³⁷. Elle a clarifié que la nature de la compétence externe dépend « *d'une analyse concrète de la relation qui existe entre l'accord envisagé et le droit de l'Union en vigueur* »⁶³⁸. Ainsi, sont pris en compte la nature des actes adoptés au plan interne et l'étendue du domaine de l'accord.

(Eds.): *Genesis and destiny of the European Constitution*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 875-915. Comme le met en lumière Catherine Flaesch-Mougin, « *[l]es compétences externes ont donc vocation à s'élargir par l'enrichissement du champ de l'action externe et l'extension des politiques internes à de nouveaux domaines* », FLAESCH-MOUGIN Catherine, « Dispositions du projet de Constitution en matière d'action extérieure : approche institutionnelle », Rubrique « Politiques extérieures: actions extérieures de l'Union européenne », *Annuaire de droit européen*, Vol I, 2003, Bruylant, Bruxelles, p. 405-425, p. 420

⁶³¹ MICHEL Valérie, « Les compétences externes implicites : continuité jurisprudentielle et clarification méthodologique », *Europe*, Octobre 2006, p. 4-8, p. 4. L'ex-article 300 du TCE relatif à la conclusion d'accords internationaux par la Communauté ne faisait référence qu'aux compétences explicites, puisqu'il renvoyait aux cas « où les dispositions du présent traité prévoient la conclusion d'accords internationaux ». Également sur la théorie des compétences externes implicites: KADDOUS Christine, « Le droit des relations extérieures dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes », Dossier de droit européen n°6, Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 240-263; HOLDGAARD Rass, "The European Community's Implied External Competence after the Open Skies Cases", *European Foreign Affairs Review*, Vol 8, n°3, 2003, p. 365-394

⁶³² L'arrêt *Commission c/ Conseil* rendu par la CJCE le 31 mars 1971, dit AETR, C-22/70, Rec. 1971, p. 263 et 275, a posé le principe : les compétences de la Communauté pour conclure des accords internationaux « *résulte non seulement d'une attribution explicite par le traité... mais peut découler également d'autres dispositions du traité et d'actes pris, dans le cadre de ces dispositions, par les institutions de la Communauté* » car « *on ne saurait dans la mise en oeuvre des dispositions du traité, séparer le régime des mesures internes de la Communauté de celui de ses relations extérieures* ». Dans l'arrêt *Kramer* du 14 juillet 1976, C-3/76, 4/76, et 6/76, Rec. 1976, p. 1279, pt 20, la Cour relève qu'une telle compétence peut découler de manière implicite notamment d'actes pris, dans le cadre des dispositions du traité ou des actes d'adhésion, par les institutions de la Communauté. Sur la nécessité de la cohérence entre l'activité normative interne et externe : AUVRET-FINCK Josiane, *Contribution à l'étude de la condition juridique internationale des Communautés européennes. La participation des Communautés européennes à l'activité conventionnelle et aux structures organiques internationales*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Strasbourg, 1985, 2 vol., 687 pages, p.32 et s.

⁶³³ Cette exigence a été clairement affirmée par la Cour dans plusieurs décisions : CJCE, avis 1/76, *fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure*, 26 avril 1977, Rec. 1977, p. I-741; CJCE: avis 2/94, *Convention européenne des droits de l'homme*, 28 mars 1996, Rec. 1996, p. I-1759, pts 27 et 36

⁶³⁴ Selon le point 4 de l'avis 1/76, la conclusion d'un accord international peut s'imposer même lorsque la compétence interne n'a pas été utilisée pour adopter des dispositions de droit dérivé.

⁶³⁵ Sur la signification du terme « affecter » : AUVRET-FINCK Josiane, « L'avis 2/91 relatif à la Convention n°170 de l'OIT », *Cahiers de droit européen*, Vol 31, n°3/4, 1995, p. 443-460, p. 455

⁶³⁶ CJCE, avis 1/76, *Op. Cit.*, pt 4

⁶³⁷ MICHEL (2006), *Op. Cit.*, p. 4; Pour la position de la Cour dans les années 1970, voir notamment l'arrêt AETR, pts 66 et 82. Le revirement de jurisprudence a été opéré dans les avis 2/91, *convention OIT*, du 19 mars 1993 et 1/94, *accords GATS et TRIPS*, du 15 novembre 1994 et confirmé dans l'avis 2/00 du 6 décembre 2001, *Protocole de Carthagène*, et dans l'avis 1/03 du 7 février 2006, *nouvelle convention de Lugano*. Pour un commentaire de l'avis 2/91: AUVRET-FINCK (1995), *Op. Cit.*, p. 443-460

⁶³⁸ CJCE, avis 1/03, 7 février 2006, *nouvelle convention de Lugano*, *Op. Cit.*, pts 124 et 133

537. Concernant le volet externe de l'ELSJ, aucune base juridique couvrant l'ensemble du domaine n'a été introduite dans les traités. Le recours à la théorie des compétences implicites peut être envisagé⁶³⁹. La pratique, jusqu'à l'introduction d'une compétence externe expresse par le traité de Lisbonne, a confirmé la possibilité de l'utiliser dans le domaine de l'ELSJ dans le cadre de la conclusion d'accords de réadmission⁶⁴⁰. Les compétences externes implicites n'ont donc plus vocation à s'appliquer dans cette matière où il existe désormais une attribution expresse de compétence externe selon l'article 79.3 du TFUE.
538. Il en est de même dans le cadre de la politique d'asile pour ce qui concerne « *le partenariat et la coopération avec des pays tiers pour gérer les flux de personnes demandant l'asile ou une protection subsidiaire ou temporaire* » au terme de l'article 78.2.g du TFUE. Dès lors, en vertu de ce nouvel alinéa introduit par le traité de Lisbonne, dans l'hypothèse d'un accord international dont l'objet principal serait d'instaurer un système de coopération pour gérer les déplacés de l'environnement reconnus comme des personnes ayant besoin d'une protection internationale, l'Union disposerait d'une compétence externe expresse pour négocier et conclure un tel accord.
539. Cependant, mises à part les dispositions ayant trait à la réadmission et à la protection internationale, le volet externe de l'ELSJ reste un domaine de compétences implicites⁶⁴¹. Malgré le regroupement des dispositions relatives à cet espace, une certaine fragmentation des politiques demeure et est accentuée par l'introduction de bases juridiques concernant la compétence externe pour certaines matières seulement. Les États membres ne semblent pas vouloir réguler explicitement la dimension externe de l'ELSJ. Une note du COREPER soumise au Conseil européen de Feira en 2000 soulignait que « *Le développement de la dimension externe de la JAI n'est pas un objectif en soi. Sa finalité première consiste à aider à la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Il ne s'agit en aucun cas de mener une « politique étrangère » propre à la JAI. Bien au contraire* »⁶⁴².

⁶³⁹ Le recours aux compétences implicites dans le domaine de l'ELSJ a été envisagé par FLAESCH-MOUGIN (2003), *Op. Cit.*, p. 418 : « *le champ de la compétence externe pourra s'élargir par le jeu des compétences implicites, à partir des politiques internes où n'est pas expressément prévue la possibilité de conclure des accords: c'est le cas par exemple pour l'espace de liberté, sécurité, justice* ».

⁶⁴⁰ Avec par exemple Hongkong, le Sri Lanka, Macao ou l'Albanie. Ces accords ont été conclus sur la base de l'article 63(3)(b) du TCE conjugué à l'article 300 du TCE.

⁶⁴¹ CREMONA Marise, "EU External Action in the JHA Domain : A Legal Perspective", European University Institute Working Papers, Department of Law, 2008, n°24, p. 7-8

⁶⁴² Conseil de l'Union européenne, Priorités et objectifs de l'Union européenne pour les relations extérieures dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, doc. 7653/00, 19-20 juin 2000, pt A1

540. Ainsi, il manque encore un titre général de compétence explicitement confiée à UE en matière d'immigration légale, où, selon la Présidence du Conseil, la théorie des compétences implicites peut trouver à s'appliquer⁶⁴³. En l'espèce, les conditions d'existence d'une compétence externe implicite (existence d'une compétence normative interne, exercice de cette compétence normative interne, risque d'affectation du droit dérivé et nécessité de l'accord pour réaliser un objectif de l'Union) sont remplies. Tout d'abord, on observe que l'instauration d'une politique commune en matière d'immigration est un objectif de l'Union⁶⁴⁴. Des pouvoirs d'action sont attribués à l'Union sur le plan interne (article 79 du TFUE) et celle-ci a en usé à plusieurs reprises, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du programme de Tampere⁶⁴⁵. Les directives adoptées fournissent une base substantielle pour la théorie des pouvoirs implicites. Le critère de la nécessité constitue l'élément le plus controversé et le plus difficile à établir. Toutefois, les besoins de coopération avec les pays tiers en matière d'immigration légale sont avérés pour avoir un effet utile, particulièrement pour les migrations saisonnières. Dans ces conditions, il est possible d'avancer que les objectifs en matière d'immigration légale ne peuvent être atteints sans action externe parallèle et que l'Union possède une compétence externe implicite pour prendre des engagements internationaux concourant à l'objectif d'instaurer une politique commune d'immigration⁶⁴⁶. Dans le cas où les déplacés environnementaux seraient abordés sur le plan interne dans le cadre de la politique d'immigration, la codification de la théorie des compétences implicites dans le TFUE ouvre donc des possibilités d'action dans la dimension externe de l'ELSJ de cette politique. L'UE pourrait adopter, par exemple, des accords de partenariat ou de coopération, qu'il s'agisse d'accords bilatéraux avec des pays tiers ou d'accords multilatéraux négociés dans des forums internationaux comme les Nations Unies.

⁶⁴³ Conseil de l'Union européenne, Conclusions de la présidence suite à la Conférence sur la migration légale du 26 novembre 2010 intitulée : Quelle politique de migration légale pour l'Union européenne ?, doc. 17221/10, 1er décembre 2010, p. 11. Cette possibilité de recours à une compétence externe implicite de l'UE en matière de migration légale est confirmée par : LABAYLE Henri, « La compétence externe de l'Union européenne en matière migratoire », in MAES Marleen, FOLETS Marie-Claire et DE BRUYCKER Philippe, *Dimensions externes du droit et de la politique d'immigration et d'asile de l'UE*, Bruylant, Bruxelles, 2011, 596 pages, p. 175-201, spéc. p. 187-188

⁶⁴⁴ Même si la jurisprudence a précisé quant à ces normes internes qu'il ne doit pas forcément s'agir d'une politique commune, voir à ce sujet CJCE, avis 2/91 du 19 avril 1993, Rec. 1993, p. I-1061, p. I-1077, pt 10

⁶⁴⁵ On peut citer, entre autres, la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée ou encore la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

⁶⁴⁶ MONAR Jörg, "The EU as an International Actor in the Domain of Justice and Home Affairs", *European Foreign Affairs Review*, n°9, 2004, p. 395-415, p. 398

541. En ce qui concerne la nature des compétences externes de l'Union dans ce domaine, aucune provision dans les traités ne suggèrent l'exclusivité *a priori*. Toutefois, l'exclusivité par le jeu de la préemption peut aussi résulter de l'effet préemptif de l'exercice des pouvoirs de l'Union au niveau interne, ceci étant valable pour l'ensemble des objectifs inscrits dans les traités, et donc aussi ceux relatif à l'asile et l'immigration⁶⁴⁷. Le Professeur Monar rappelle aussi que la Cour a affirmé dans son avis 1/94 sur l'accord OMC que, lorsque ont été incluses des dispositions relatives au traitement des ressortissants de pays tiers dans les actes législatifs internes de l'UE, comme c'est clairement d'ores et déjà le cas dans les instruments adoptés en matière d'immigration, ou qu'ont été expressément conférés aux institutions européennes des pouvoirs pour négocier avec des pays tiers, l'Union acquiert une compétence externe exclusive dans les sphères couvertes par ces actes⁶⁴⁸. De plus, dans l'hypothèse d'un accord international relatif aux déplacés de l'environnement dans le cadre de la politique d'immigration, en cas de participation des États, des actes de droit dérivé adoptés dans le cadre de l'Union pourrait être « affectés » au sens de l'arrêt AETR. Or, du fait de l'objectif affiché dans le traité de Lisbonne de réaliser une harmonisation complète dans certains domaines couverts par l'éventuel accord, conformément au raisonnement de la Cour de Justice dans l'avis 1/94, quand bien même cette harmonisation ne serait pas encore totale, la compétence externe de l'Union serait exclusive, partiellement au moins⁶⁴⁹.

542. Le ralliement de la Cour, qui joue un rôle clé dans la répartition des compétences, « à la position minimaliste des États, qui, dans les faits, ont privilégié les compétences concurrentes et l'accord mixte au concept du parallélisme des compétences internes et externes et des compétences exclusives implicites en matière extérieure », auquel s'ajoute les répercussions du traité de Lisbonne sur le renforcement du principe d'attribution des compétences, « semble[nt] indiquer que la compétence de conclure des accords internationaux est aujourd'hui encore considérée comme faisant partir du noyau dur de la souveraineté des

⁶⁴⁷ *Ibid.*, p. 399, citant l'avis 2/91, *Op. Cit.*

⁶⁴⁸ *Ibid.*, citant l'avis 1/94, point 95

⁶⁴⁹ CJCE, avis 1/94 et 2/92, *Op. Cit.* pt 33. Voir aussi l'avis 1/03 *Op. Cit.*, sur la compétence de la Communauté pour conclure la nouvelle convention de Lugano concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, du 7 février 2006, Rec. 2006, p. I-01145 : « *Cet avis 1/03 est intéressant d'un double point de vue. D'une part, il a été rendu par la Cour plénière, ce qui est très rare. Cette situation démontre l'importance des questions soumises. D'autre part, la Cour de justice retient la compétence exclusive de la Communauté. Or, les différentes affaires relatives à la répartition des compétences externes depuis une dizaine d'années semblaient plutôt démontrer une tendance de la Cour à retenir un système de compétences non exclusives de la Communauté. Tel avait notamment été le cas dans l'avis 1/94 de 1994 relatif aux accords de l'OMC et l'avis 2/00 de 2001 relatif à la politique de l'environnement* », MANGILLI Fabien, www.unige.ch/ceje, actualité n°298, 3 avril 2006

États membres »⁶⁵⁰.

La mixité restera très présente⁶⁵¹. Il importe dans ce cas d'assurer une coopération étroite entre l'Union et ses États membres, tant dans le processus de négociation et de conclusion que dans l'exécution des engagements assumés⁶⁵².

543. En dehors des compétences expressément attribuées et des compétences implicites, l'Union pourrait aussi tirer des pouvoirs d'action supplémentaires à travers les compétences subsidiaires pour agir sur la problématique des déplacements environnementaux dans le cadre de sa politique d'immigration.

III. Un impératif de protection internationale dilué par la possibilité de recours aux compétences subsidiaires en matière d'immigration légale

544. Les compétences subsidiaires sont prévues à l'article 352 du TFUE (ex-article 308 du TCE, baptisé « clause de flexibilité » dans la Constitution à l'article I-18): « *Si une action de l'Union paraît nécessaire, dans le cadre des politiques définies par le traité, pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées* »⁶⁵³. La subsidiarité générale de cette clause par rapport aux compétences expresses et implicites, affirmée par la Cour de Justice à plusieurs reprises, est particulièrement soulignée dans l'avis 2/94⁶⁵⁴. Il convient donc d'examiner en dernier recours l'application de cette « *sorte de procédure par défaut* », comme l'a qualifiée le Professeur Raux⁶⁵⁵.

⁶⁵⁰ KADDOUS (1998), *Op. Cit.*, p. 255

⁶⁵¹ FLAESCH-MOUGIN (2003), *Op. Cit.*, p. 420

⁶⁵² Cf CJCE, avis 1/78, 14 novembre 1978, Rec. p. 2151, pts 34-36, et avis 2/91, *Op. Cit.*, pt 36. Sur l'obligation de coopération : AUVRET-FINCK (1995), *Op. Cit.*, p. 457 et s., qui souligne que cette obligation est « *indissociable de l'impératif de cohérence* ».

⁶⁵³ Pour une analyse retraçant l'évolution de la clause de flexibilité : LEBECK Carl, "Implied Powers beyond functional integration ? The flexibility clause in the revised EU treaties", *Journal of Transnational Law & Policy*, Vol 17, n°2, Spring 2008, p. 303-358

⁶⁵⁴ CJCE, avis 2/94, *Op. Cit.*, points 22 et 28

⁶⁵⁵ RAUX Jean, « Le recours à l'article 235 du traité CEE en vue de la conclusion d'accords externes », in *Mélanges Teitgen*, Paris, Pédone, 1984, p. 407-439, p. 407. Dans un premier temps, cette clause permis à la Communauté de prendre des mesures dans des domaines qui ne faisaient pas partis de ses compétences, tels que l'énergie, la politique régionale, la protection de l'environnement, la recherche et la technologie. Ces domaines ayant ensuite été inclus dans les compétences communautaires, la clause n'a été utilisé qu'épisodiquement (par exemple pour le Règlement sur la marque communautaire du 20 décembre 1993 – JOCE L 11 du 14 janvier 1994). Voir MANIN Philippe, « Article I-18 – Clause de flexibilité », in *Traité établissant une Constitution pour l'Europe: Commentaire article par article*, sous la direction de Laurence Burgorgue-Larsen, Anne Levade, Fabrice Picod, Bruxelles, Bruylant, 2007, Tome 1, p. 265-271, p. 268

545. Les compétences subsidiaires sont soumises à des conditions d'utilisation spécifiques, d'autant plus circonscrites depuis le traité de Lisbonne : l'action envisagée doit tendre à réaliser l'un des objets de l'Union, elle doit être nécessaire et aucun pouvoir d'action spécifique ne doit être prévu à cet effet. S'y ajoute une procédure institutionnelle rigoureuse exigeant une proposition de la Commission européenne, l'approbation du Parlement européen et une décision du Conseil à l'unanimité. Le Groupe de travail V de la Convention européenne en charge de la question des « Compétences complémentaires » avait expressément noté dans son rapport final que cet article ne peut pas « *constituer un fondement pour élargir le domaine des compétences de l'Union* »⁶⁵⁶, une limitation réitérée dans la déclaration n°42 sur l'article 352 du TFUE annexée au traité de Lisbonne. Très discutée, cette clause n'a été maintenue qu'au prix d'un champ d'application plus strictement encadré. Reprenant les termes de l'avis 2/94⁶⁵⁷, la déclaration n°42 insiste sur le fait que l'article ne permet pas d'harmoniser des dispositions législatives et réglementaires dans les cas où les traités l'ont exclu, comme par exemple lorsque l'emploi de recommandations (comme souvent dans le cadre de la politique économique) est prévu. Le paragraphe 4 de l'article (ajout du traité de Lisbonne) déclare que l'article 352 ne peut pas non plus servir de fondement pour atteindre un objectif relevant de la PESC et que tout acte adopté conformément à cet article doit respecter les limites fixées par l'article 40 du TUE. La déclaration n°41 sur l'article 352 du TFUE précise que le seul paragraphe 1 de l'article 3 du TUE (« *L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples* ») ne saurait constituer le fondement pour mettre en œuvre la clause de flexibilité. La déclaration n° 41 éclaircit aussi la notion d' « objectifs » justifiant la mise en œuvre de l'article 352. Elle dispose que « *la référence aux objectifs de l'Union figurant à l'article 352, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne vise les objectifs fixés à l'article 3, paragraphes 2 et 3, du traité sur l'Union européenne ainsi que les objectifs énoncés à l'article 3, paragraphe 5, dudit traité, relatif à l'action extérieure, en vertu de la cinquième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* »⁶⁵⁸.

⁶⁵⁶ Convention européenne, Groupe de travail V « Compétences complémentaires », Rapport final, CONV375/1/02, rev1

⁶⁵⁷ CJCE, avis 2/94, 28 mars 1996, *adhésion de la Communauté à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales*, Rec. 1996, p. I-1759

⁶⁵⁸ La déclaration 41 poursuit : « *Par conséquent, il est exclu qu'une action fondée sur l'article 352 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne poursuive uniquement les objectifs fixés à l'article 3, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne. Dans ce cadre, la Conférence note que, conformément à l'article 31, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, des actes législatifs ne peuvent être adoptés dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune* ».

En outre, le « *durcissement du principe d'attribution des compétences* » n'est pas sans retombées sur la « *limitation de la portée de la clause de flexibilité* », pour reprendre les formules du Professeur Dony⁶⁵⁹. L'ensemble traduit une méfiance des États membres dans la définition des compétences.

546. La question est de savoir si un éventuel recours à l'article 352 du TFUE pour prendre une « disposition appropriée » en faveur des déplacés de l'environnement est envisageable. La mise en œuvre d'une telle hypothèse suppose que les institutions estiment nécessaire une action dans le cadre d'une des politiques définies par les traités pour atteindre l'un des objectifs qui y est visé, sans pour autant y trouver une disposition établissant leurs « pouvoirs d'action ». Les compétences et les pouvoirs d'action dans les domaines concernés par les déplacements environnementaux ayant été augmentés et la définition des compétences dans plusieurs de ces domaines étant de nature fonctionnelle, comme cela l'a été présenté, l'utilité de cet article est réduite⁶⁶⁰. Cependant, en matière d'immigration (article 79 du TFUE), l'adoption de mesures pour atteindre seulement certains des objectifs, limitativement énumérés, en la matière est prévue. Or, des objectifs plus larges et variés sont définis pour cette politique. Il s'agit donc d'une situation « *où il n'y a pas de corrélation totale entre les « objectifs » et les « pouvoirs d'action »* », comme l'avait remarqué le Professeur Philippe Manin dans son commentaire de l'article I-18 du traité établissant une Constitution pour l'Europe et faisant référence à l'article III-267 (qui imposait le recours à la loi ou à la loi-cadre pour établir des mesures dans certains domaines seulement)⁶⁶¹. Le traité de Lisbonne n'a donc pas levé cette ambiguïté et une utilisation de l'article 352 du TFUE paraît en théorie possible pour atteindre les objectifs qui vont au delà de ceux pour lesquels l'adoption de mesures est autorisée. En comparaison, la formulation employée pour la politique d'asile est sensiblement différente, en ce qu'il est stipulé (article 78 du TFUE) que sont adoptées « *les mesures relatives à un système européen commun d'asile comportant: a) un statut uniforme d'asile en faveur de ressortissants de pays tiers, valable dans toute l'Union...* ». Cette liste de mesures n'y est pas fixée de façon limitative.

⁶⁵⁹ DONY (2010), *Op. Cit.*, p. XXVII-XXIX

⁶⁶⁰ Le Professeur Philippe Manin constatait « *qu'il y a quelques rares cas dans lesquels la Constitution indique un objectif sans l'accompagner de pouvoirs d'action des institutions. Il en va ainsi pour l'article III-135 (échanges de jeunes travailleurs) et l'article III-155 (aménagement des monopoles nationaux). Toutefois, même dans cette hypothèse, étant donné que la compétence est confiée aux États membres, la légalité du recours éventuel à l'article I-18 serait pour le moins douteuse* », MANIN (2007), *Op. Cit.*, p. 269

⁶⁶¹ *Ibid.*, p. 270

- 547.** La clause de flexibilité peut aussi servir de fondement pour une action externe de l'Union, pour autant qu'elle soit nécessaire pour réaliser un objectif de l'Union et qu'aucun autre accord ne pourrait être conclu dans le cadre des compétences expresses ou implicites⁶⁶². La Cour de Justice a insisté sur le fait qu'elle ne peut créer un titre de compétence exclusive de l'Union sur le plan international⁶⁶³.
- 548.** Ainsi, le recours à l'article 352 du TFUE permet de suppléer à l'absence de base juridique explicite ou implicite pour un champ d'application potentiellement vaste (celui des objectifs assignés à l'Union européenne, tels que visés notamment aux articles 3 et 21 du TUE), même si la Cour de Justice en donne une interprétation stricte. Toutefois, dans la mesure où il existe désormais des bases juridiques bien identifiées pouvant servir à fonder des mesures en faveur des déplacés environnementaux (que ce soit sur le plan interne ou le plan externe), on peut douter de sa pertinence en ce domaine.
- 549.** Ce « *travail de recomposition des compétences [a] conduit l'interprète à « élever le débat au dessus des dispositions techniques du traité » et favorise donc une interprétation extensive* »⁶⁶⁴. À son terme, on peut estimer que par le jeu combiné de compétences expresses, implicites et subsidiaires, l'Union jouit de compétences multiples pour agir sur les diverses facettes des déplacements environnementaux. Pour affronter les nouveaux défis internationaux et les réalités géostratégiques actuelles, les moyens d'action de l'Union sur la scène internationale sont renforcés, particulièrement en ce qui concerne l'assistance aux victimes de catastrophes environnementales, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire de l'UE. Elle ne dispose pas de compétence de principe mais d'une palette élargie de

⁶⁶² Ceci a été confirmé par la Cour dans l'arrêt AETR, *Op. Cit.*, points 93 à 96. Sur ce point: RAUX (1984), *Op. Cit.*

⁶⁶³ Voir les avis 1/94, *Op. Cit.*, point 89 et 2/92 du 25 mars 1995, Rec. 1995, p. I-521, p. I-560, point 36. Voir aussi l'arrêt Kadi: CJCE, arrêt *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation contre Conseil et Commission*, du 3 septembre 2008, C-402/05 P et C-415/05 P, Rec. 2008 I-06351. Dans cet arrêt, la Cour de Justice affirme que « *Le principe des compétences d'attribution impose une lecture stricte de l'article 308, qui ne saurait être utilisée pour élargir les compétences de la Communauté au-delà des objets qui lui sont impartis, ni pour établir une passerelle interpiliers. En revanche, la Cour admet que la clause de flexibilité de l'article 308 CE puisse être mise à contribution pour fonder l'adoption de mesures de sanctions ciblées, ne serait ce que parce que la multiplication de mesures nationales différentes risquerait de porter atteinte au fonctionnement du marché commun au sens de l'article 308 CE* »; SIMON Denys, « Cour de justice et Tribunal de première instance des Communautés européennes », *Annuaire Français de Droit International*, 2008, Vol. 54, n°54, p. 589-611, p. 593

⁶⁶⁴ MICHEL (2006), *Op. Cit.*, p. 5, citant REUTER Paul: *Article 1 et 2*, in CONSTANTINESCO Vlad, JACQUE Jean-Paul, KOVAR Robert, DENYS Simon (dir), *Traité instituant la CEE, commentaire article par article*, Economica, 1992, p. 29

compétences sectorielles fondées sur des bases juridiques différentes et autonomes et relevant de logiques et de modalités d'exercice variables⁶⁶⁵. De plus, les innovations institutionnelles et des réformes dans les modes de décision permettent de rendre plus efficace l'action extérieure de l'UE. En outre, la promesse d'offrir un véritable ELSJ est faite et la délimitation des compétences en ce domaine est plus précise et plus large afin de correspondre aux ambitieux objectifs politiques adoptés lors du Conseil européen de Tampere en 1999. Toutefois, l'impératif de protection internationale, qui sous-tend l'hypothèse d'une nouvelle catégorie de personne en protéger dans la politique d'asile de l'UE, se retrouve dilué au sein de ces multiples compétences.

Par ailleurs, la résistance de la souveraineté nationale dans la définition des compétences avec le traité de Lisbonne impose d'appréhender le rôle de l'Union dans une conception plutôt restrictive, d'autant plus quand il est question d'action extérieure. La compétence de principe revient aux États.

- 550.** Ce nouveau contexte juridique dit de « l'après Lisbonne » laisse entrevoir des possibles bases juridiques tantôt générales, tantôt spécifiques voire supplétives en vue d'adopter des mesures concernant les déplacés de l'environnement. Cependant, aucun domaine ne prime sur les autres.

Il n'en reste pas moins que l'intensité normative de l'action de l'UE est régulée par des principes dans un souci de rationalisation. L'identification des compétences de l'Union suppose donc d'examiner leurs conditions d'exercice, celles-ci facilitant le fonctionnement efficace de l'action et de l'UE et la conciliation des objectifs en jeu.

⁶⁶⁵ NEFRAMI Eleftheria, « Exigence de cohérence et action extérieure de l'Union européenne », in « Le droit, les institutions et les politiques de l'Union européenne face à l'impératif de cohérence », Actes du colloque des 10-11 mai 2007, sous la dir. de V. Michel, Presse Universitaire de Strasbourg, 2009, p. 51-79, p. 53 et 67

Section 2. La régulation de l'exercice du concours transversal de compétences

551. Si l'Union possède de nombreuses compétences pouvant lui permettre d'agir sur les diverses facettes des déplacements environnementaux, leur exercice est encadré de plusieurs manières par des notions aux qualifications juridiques différentes. Compétence et pouvoir sont dissociés puisque *« même si l'Union est compétente en une matière, elle ne peut pas automatiquement faire usage de tous les pouvoirs nécessaires pour exercer cette compétence »*⁶⁶⁶. Les principes régulant l'exercice des diverses compétences de l'UE permettent un fonctionnement harmonieux et efficace de l'action de l'UE en faveur des déplacés de l'environnement. Ces principes, qui s'appliquent en toute circonstance, sont d'autant plus importants lorsqu'un concours de compétences est nécessaire puisqu'ils permettent une mise en perspective des divers objectifs et modes d'action en jeu.
552. La mise en œuvre des compétences est tout d'abord gouvernée par les principes généraux inhérents au système de répartition des compétences entre l'Union et ses États membres, à savoir le principe de subsidiarité et le principe de proportionnalité (§1).
553. Les compétences attribuées à l'Union sont également limitées dans leur exercice par le respect des droits fondamentaux (§2). En conséquence, toute action de l'Union en faveur des déplacements environnementaux doit être conçue et appliquée à l'aune des droits fondamentaux. Cette vigilance doit être d'autant plus grande que ces déplacements affectent des domaines où les droits fondamentaux font l'objet de mentions spéciales.
554. Enfin, le développement d'actions et le comportement de l'Union et de ses États membres sont conditionnés par une exigence de cohérence, qui permet d'assurer un fonctionnement efficace de l'action de l'UE, tout en étant finalisée au service de ses objectifs (§3). Il ne s'agit pas d'un *« principe normatif imposant des obligations judiciairement sanctionnées aux États membres et aux institutions. Mais c'est un principe d'action susceptible de trouver des relais normatifs, tel par exemple le principe de coopération loyale, conférant à ce « guide de conduite » une réelle efficacité »*⁶⁶⁷.

⁶⁶⁶ DONY (2010), *Op. Cit.*, p. 90

⁶⁶⁷ RAUX Jean, Préface de la thèse de BOSSE-PLATIERE Isabelle, *L'article 3 du traité UE: recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, thèse pour le doctorat en droit, Université de Rennes I, 2005, Bruylant, Bruxelles, 2009, 859 pages, p. XXIV

§1. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité

555. En vertu du principe de subsidiarité (article 5.3 du TUE), la mise en œuvre d'une action de l'Union dans un domaine de compétence qui n'est pas exclusif, comme c'est le cas pour les domaines d'action concernés par les déplacements environnementaux, est subordonnée à la démonstration par l'UE de sa légitimité à agir, appréciée au regard de l'insuffisance de l'action des États membres et d'une meilleure réalisation au niveau européen⁶⁶⁸. La mise en œuvre des compétences attribuées à l'Union est également régulée par le principe de proportionnalité (article 5.4 du TUE) en ce qui concerne leur intensité. Le principe de proportionnalité s'applique lui à toute compétence de l'UE. Ce faisant, ces principes concernent respectivement la nécessité et la mesure de l'action de l'Union (I).

Parallèlement à la circonscription de la sphère des compétences attribuées à l'Union, la réaffirmation dans le TUE des principes de proportionnalité et de subsidiarité gouvernant l'exercice des compétences de l'Union manifestent clairement la volonté des États de contraindre les institutions de l'Union au respect de leurs attributions⁶⁶⁹. Il n'en reste pas moins que le principe de subsidiarité crée une présomption en faveur de l'action de l'Union pour les déplacements environnementaux et que sa satisfaction encadre le concours transversal de compétences qui est requis en ce domaine (II).

I. Présentation

556. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité, consacrés par le traité de Maastricht et qui n'ont été que peu modifiés par le traité de Lisbonne, supposent la démonstration d'un intérêt à agir (nécessité de l'action) et modèrent l'intensité des actions (mesure de l'action).

557. Le principe de subsidiarité vise à déterminer le niveau le mieux à même d'exercer les compétences. Il signifie qu'il ne faut pas entreprendre ni régler au niveau de l'Union ce qui

⁶⁶⁸ Le principe de subsidiarité ne s'applique pas aux compétences exclusives de l'Union puisque « *seule l'Union est compétente et qu'il n'y a donc aucune raison de réguler l'exercice de ses compétences* », DONY (2010), *Op. Cit.*, p. 90

⁶⁶⁹ MARTI Gaëlle, *Le pouvoir constituant européen*, Thèse pour le doctorat en droit, Université Nancy 2, 2008, 800 pages, p. 503

peut être mieux géré ou réglé aux plans national, régional ou local⁶⁷⁰. C'est donc le déclenchement même de l'action qui est régi.

Trois éléments d'appréciation permettent le test de l'efficacité comparative et la preuve de la légitimité de l'UE à agir : la démonstration de la dimension transnationale du problème, la détermination de la solution la plus efficace par comparaison entre les moyens à la disposition de l'UE et ceux des États membres et la preuve de la plus-value concrète qu'apporte l'action commune par rapport à des actions menées isolément par les États membres.

Le principe de subsidiarité peut donc impliquer aussi bien une extension des compétences de l'Union qu'une limitation de celles-ci⁶⁷¹.

558. Le principe de proportionnalité concerne la substance de cette action, en imposant que « *le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités* ». Le principe de proportionnalité vise la modération des interventions de l'UE et permet d'évaluer l'intensité de son action⁶⁷². Il doit être examiné en second lieu.

Pour se conformer au principe de proportionnalité, l'action européenne doit être aussi simple que possible pour permettre la réalisation adéquate de ses objectifs. Il sera examiné pour chaque action s'il faut une intervention législative ou si d'autres moyens suffisamment efficaces peuvent être utilisés (tel qu'un soutien financier ou un encouragement à la coopération entre États membres par exemple). L'Union doit donc légiférer dans la mesure nécessaire et donner la préférence à des directives plutôt qu'à des règlements et à des directives-cadre plutôt qu'à des mesures détaillées. De plus, les mesures de l'Union doivent, tout en respectant les exigences du traité, laisser une marge de décision aussi grande que possible au plan national, respecter les pratiques nationales bien établies ainsi que le fonctionnement des systèmes juridiques des États membres.

⁶⁷⁰ Cette nouvelle référence aux collectivités locales renforce la condition relative à l'insuffisance de l'activité étatique. MARTI (2008), *Op. Cit.*, p. 497. Voir aussi FERAL Pierre-Alexis, « Le principe de subsidiarité après la signature du traité établissant une Constitution pour l'Europe », *AJDA*, 2004, p. 2085-2093

⁶⁷¹ BRIBOSIA Hervé, « Subsidiarité et répartition des compétences entre la Communauté et les États membres », *RMUE*, n° 4, 1992, p. 165- 188

⁶⁷² Il s'agit d'un principe ancien, au moins implicitement, et reconnu par la jurisprudence en tant que PGD communautaire (CJCE, arrêt *SA Buitoni c/Forma*, 20 février 1979, C-122/78). Le principe est formalisé explicitement depuis le traité de Maastricht. La CJCE lui a reconnu un effet direct (CJCE, arrêt *Bakers of Nailsea*, 15 avril 1997, C-27/95). Mais le contrôle juridictionnel est difficile à mettre en œuvre et la Cour ne contrôle que l'erreur manifeste d'appréciation. Sur l'application de ce principe par la Cour: BOSKOVITS Kosmas, *Le juge communautaire et l'articulation des compétences normatives entre la Communauté européenne et ses États membres*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Strasbourg, éd Sakkoulas - Bruylant, Athènes, Bruxelles, 1999, 876 pages, spéc. p. 765 et s.

559. Le protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité indique les obligations procédurales des institutions intervenant dans le processus de décision⁶⁷³. Il est rappelé l'obligation pour la Commission de devoir procéder à de larges consultations avant de proposer un acte législatif (article 2 du protocole) ainsi que l'obligation de motiver les projets d'actes législatifs, autrement dit l'opportunité d'agir, au regard des deux principes en question (article 5 du protocole)⁶⁷⁴.

II. Application à l'objet de l'étude

560. Les déplacements environnementaux requièrent une approche holistique qui aborde tous les stades de ces phénomènes migratoires, de la prévention à la réinstallation à long terme. Dans chacun des domaines d'action de l'UE pertinents pour traiter un des aspects des déplacements de l'environnement, le test de l'efficacité comparative et de la légitimité de l'UE à agir est favorable à une action au niveau de l'UE.

561. Il est bien évident que les dégradations environnementales, tout comme les problèmes liés à l'asile et aux migrations, ne respectent pas les frontières et peuvent revêtir une dimension transnationale. L'approche européenne a d'autant plus d'importance que la majorité des déplacements dus à l'environnement sont attendus à l'échelle nationale ou régionale tout au plus. Le rapport de l'OIM « Migration, environnement et changement climatique » de décembre 2009 prédit une forte internalisation des flux dans certains cas (les migrants se déplaçant d'une région à l'autre d'un même pays) et une dimension régionale importante dans d'autres endroits (les mouvements de population s'effectuant alors au sein d'un même continent ou entre pays voisins). Ces données quantitatives favorisent une action aux niveaux régional et interrégional. Les phénomènes de déplacements environnementaux sont caractérisés par des déséquilibres géographiques, eux-mêmes illustrés par une concentration

⁶⁷³ Ce protocole introduit surtout un « système de contrôle », mais qui se limite toutefois au seul principe de subsidiarité. Sur le système de contrôle, voir BRIBOSIA (2007), *Op. Cit.*, p. 425 et s.

⁶⁷⁴ Ainsi, l'article 5 du Protocole stipule que « *tout projet d'acte législatif devrait comporter une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cette fiche devrait comporter des éléments permettant d'évaluer son impact financier et, lorsqu'il s'agit d'une directive, ses implications sur la réglementation à mettre en œuvre par les États membres, y compris, le cas échéant, la législation régionale. Les raisons permettant de conclure qu'un objectif de l'Union peut être mieux atteint au niveau de celle-ci s'appuient sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs. Les projets d'actes législatifs tiennent compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à l'Union, aux gouvernements nationaux, aux autorités régionales ou locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre* ».

des flux dans les pays en développement. Ces tendances pavent la voie pour un développement des coopérations régionales et interrégionales à une échelle globale.

- 562.** En ce qui concerne l'immigration clandestine, les États membres ont montré qu'ils étaient davantage disposés à coopérer au niveau de l'Union, après avoir pris conscience de l'inefficacité manifeste des politiques purement nationales adoptées face à ce phénomène.
- 563.** Dans le domaine de la protection des réfugiés et d'assistance aux personnes déplacées internes, des accords plus étendus ont été conclus à des niveaux régionaux à la fois en Afrique et en Amérique Centrale⁶⁷⁵. Dès lors, des solutions plus adéquates et immédiates pour les déplacés de l'environnement pourraient être trouvées au niveau de l'Union.
- 564.** En matière environnementale, le principe de subsidiarité a été un facteur déterminant pour le développement de la politique de lutte contre le changement climatique⁶⁷⁶. Il est, en effet, plus aisé en matière environnementale que dans d'autres domaines de justifier l'action au niveau de l'Union étant donné le caractère transnational des problèmes environnementaux. L'importance du développement de programmes régionaux de coopération est d'ailleurs promue par la CCNUCC (article 4.1.b), que ce soit en matière de mitigation ou d'adaptation, et est réaffirmée dans le Protocole de Kyoto (article 19.b). La subsidiarité tend donc à activer les compétences de l'Union en ce domaine, en suggérant que les problèmes liés aux déplacements environnementaux seraient mieux gérés à ce niveau.
- 565.** Le Programme de Stockholm a invité expressément la Commission européenne à présenter une analyse « *des effets du changement climatique sur les migrations internationales, y compris les effets qu'il pourrait avoir sur l'immigration dans l'Union* »⁶⁷⁷. Cette invitation prouve que les États membres reconnaissent qu'ils ne peuvent pas mettre en place eux-

⁶⁷⁵ La Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique inclut dans sa définition de « réfugié » les personnes déplacées « *du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité* » (Article 1(2)). La Déclaration de Carthage sur les réfugiés de 1984 de l'Organisation des États Américains conclut qu'il est nécessaire de considérer l'élargissement du concept de réfugié pour y inclure « *les personnes qui ont fui leur pays car leur vie, sécurité et liberté ont été menacées de violence généralisée; d'agression externe; de conflits internes, de violation massive des droits de l'homme ou d'autres circonstances qui ont sérieusement troublé l'ordre public* » (para. III(3)).

⁶⁷⁶ Voir DAHL Agnethe, "Competence and subsidiarity", Chapter 11, in *Climate change and European leadership : a sustainable role for Europe ?*, Joyeeta Gupta and Michael Grubb, Springer 2000, 344 pages, p. 203-220

⁶⁷⁷ Conseil européen, *Programme de Stockholm*, Op. Cit., pt 6.1.2

mêmes des politiques nationales satisfaisantes en la matière et que l'UE est mieux placée pour le faire.

Comme l'a également souligné de document de travail de la Commission européenne d'avril 2013, une approche européenne des déplacements environnementaux devrait se fonder explicitement sur les mesures déjà prises au niveau européen – qu'il s'agisse de législation dans des secteurs concernés ou de la possibilité d'utiliser des fonds européens pour les activités de prévention et d'aide d'urgence par exemple.

- 566.** Les compétences attribuées à l'Union sont également limitées dans leur exercice par le respect des droits fondamentaux, qui sont « *un objectif-fondement de la politique extérieure et une condition de la légalité des autres politiques et actions, dont elle intègre l'orientation, [ce qui] pèsera d'un poids particulier dans la conciliation des divers objectifs en présence* »⁶⁷⁸. Le respect des droits fondamentaux vient donc également réguler la conjonction de compétences qui est de mise pour aborder les déplacés de l'environnement de façon intégrée.

§2. La promotion et la défense des droits fondamentaux

- 567.** Les droits fondamentaux conditionnent la légalité de l'action de l'UE, comme l'a clairement exprimé la Cour de Justice dans l'avis 2/94⁶⁷⁹. L'exigence du respect absolu des droits fondamentaux dans l'exercice des compétences de l'Union a plus récemment été consacrée comme faisant partie « *des principes constitutionnels du traité CE* » dans l'arrêt Kadi du 3 septembre 2008 (§285), qui mettait en avant la dialectique entre la lutte contre le terrorisme et le respect des droits fondamentaux⁶⁸⁰.

⁶⁷⁸ AUVRET-FINCK Josiane, « La protection des droits fondamentaux dans les relations extérieures », in *Les droits fondamentaux dans l'Union européenne: dans le sillage de la Constitution européenne*, sous la dir. de Joël RIDEAU, Mélanges René-Jean Dupuy, Bruxelles, Bruylant, 2009, 489 pages, p. 407-455, p. 434

⁶⁷⁹ CJCE, avis 2/94, *Op. Cit.*, pt 34

⁶⁸⁰ CJCE, arrêt *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation contre Conseil et Commission*, 3 septembre 2008, C-402/05 P et C-415/05P, Rec. 2008, p. I-06351. Dans cet arrêt, la Cour a affirmé la possibilité d'un contrôle juridictionnel effectif des actes d'exécution de l'Union qui reprennent les sanctions onusiennes, à savoir le gel des avoirs, de terroristes présumés. Cet arrêt a notamment été commenté par : JACQUÉ Jean-Paul, « Primauté du droit international et protection des droits fondamentaux. À propos de l'arrêt Kadi de la Cour de justice des Communautés européennes », *L'Europe des Libertés*, n°27, décembre 2008, p. 11-13; DE LA ROSA Stéphane, « La mise en oeuvre des résolutions du Conseil de sécurité confrontée aux exigences de la Communauté de droit. Réflexions sur l'arrêt Kadi », *Revue des affaires*

En conséquent, toute action de l'Union en faveur des déplacements environnementaux doit être conçue et appliquée à l'aune des droits fondamentaux (I). Cette vigilance doit être d'autant plus grande que ces déplacements humains affectent des domaines où les droits fondamentaux font l'objet de mentions spéciales, ces derniers permettant de mettre en balance les différentes finalités des secteurs d'intervention concernés (II).

I. Présentation

- 568.** Le traité de Lisbonne marque un progrès dans la protection des droits fondamentaux dans l'UE dans la mesure où il confère à la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union la même valeur juridique qu'aux traités (article 6.1 du TUE) et qu'il prévoit l'adhésion de l'Union à la CEDH (article 6.2 du TUE)⁶⁸¹.

Le respect des droits fondamentaux par l'Union n'implique pas une compétence générale en la matière, même s'il existe dans les traités des bases juridiques spéciales⁶⁸². Dans le droit fil de la jurisprudence de la Cour de Justice⁶⁸³, l'article 6 du TUE prend soin de souligner, d'une part, que « *les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités* » et, d'autre part, que l'adhésion de l'Union à la CEDH « *ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités* ».

- 569.** La protection des droits fondamentaux ne constitue pas un objectif général de l'Union au sein de l'article 3 du TUE (ceux-ci sont, par contre, mentionnés dans le cadre des relations avec le

européennes, 2007-08, p. 317-339; RIDEAU Joël, « Réflexions sur la jurisprudence Kadi et Yusuf / Al Barakaat. Quand le professeur retourne à l'école ... de droit », *Revue des affaires européennes*, 2009-10, p. 489-510

⁶⁸¹ Voir *supra* aux para. 194 et s.. La question de l'adhésion est évoquée depuis 1978. En 1996, la Cour avait conclu, suite à une demande d'avis de la part du conseil sur la compatibilité avec les traités d'un projet d'adhésion à la CEDH, que « *dans l'état actuel du droit communautaire, la Communauté n'avait pas compétence pour adhérer à [cette] convention* ». Cf CJCE, avis 2/94, *Op. Cit.* Voir notamment le commentaire de BOULOUIS Jean, « De la compétence de la Communauté européenne pour adhérer à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », in *Mélanges Jacques Robert, Libertés*, Editions Montchrestien, Paris, 1998, p. 315-322

⁶⁸² Comme les dispositions relatives à la non-discrimination ou à la citoyenneté européenne par exemple. Pour une analyse de la compétence normative de l'Union en matière de droits de l'homme et une relecture de l'avis 2/94: BLUMANN Claude, « Les compétences de l'Union européenne en matière de droits de l'homme », *Revue des affaires européennes*, 2006, n°1, p. 11-30, qui estime que « *que ce soit négativement ou positivement, la Communauté semble donc pouvoir légiférer dans le champ des droits fondamentaux dès lors que son intervention constitue l'accessoire d'une compétence qui lui appartient en propre* », p. 15

⁶⁸³ CJCE, 17 février 1998, arrêt *Grant c/ South West Trains Ltd*, C-249/96, rec. 1998, p. I-621, pt 45. Voir aussi les arrêts *Viking*, 11 décembre 2007, C430/05 et *Laval*, 18 décembre 2007, C-341/05. RODIERE Pierre, « Les arrêts Viking et Laval, le droit de grève et le droit de négociation collective », *RTDE*, 2008, p. 47-66

reste du monde), mais une obligation à laquelle celle-ci est soumise. Balise lors de l'exercice des compétences existantes de l'Union, le respect des droits fondamentaux commande que l'Union, dans l'exercice de ses compétences propres, « *n'adopte pas d'actes portant atteinte aux droits garantis, mais aussi qu'elle prenne les mesures nécessaires afin d'éviter que les actes qu'elle adopte ne soient susceptibles de permettre des violations de ces droits* »⁶⁸⁴. Cette obligation de respect, qui s'impose de manière horizontale dans l'ensemble de ses activités, constitue une limite générale à l'action de l'Union⁶⁸⁵.

- 570.** En ce qui concerne l'action externe de l'Union, la situation est également sans ambiguïté, puisque la protection et la promotion dans le reste du monde des droits de l'homme est un objectif direct au titre du paragraphe 5 de l'article 3 et à l'article 21 du TUE. L'ensemble de l'action externe est donc désormais dans une « situation privilégiée » par rapport à l'action interne en matière de droits de l'homme⁶⁸⁶. Le traité de Lisbonne a ainsi accru la lisibilité et la visibilité de la projection des droits fondamentaux dans les relations extérieures⁶⁸⁷.
- 571.** L'incidence sur les droits fondamentaux de toute proposition doit faire l'objet d'un examen approfondi (matérialisé en pratique par un « considérant Charte » assez standard), afin de garantir la pleine compatibilité de ses dispositions avec les droits fondamentaux découlant de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et des principes généraux du droit de l'UE, qui résultent eux-mêmes des traditions constitutionnelles communes aux États membres et de la CEDH, ainsi qu'avec les obligations découlant du droit international, notamment en l'espèce la Convention de Genève de 1951 (le principe de non-refoulement particulièrement).

⁶⁸⁴ SUDRE Frédéric, « Article I-9 – Droits fondamentaux », in *Traité établissant une Constitution pour l'Europe: Commentaire article par article*, sous la dir. de Laurence Burgorgue-Larsen, Anne Levade, Fabrice Picod, Bruxelles, Bruylant, 2007, Tome 1, p. 141-163, p. 161

⁶⁸⁵ JACQUÉ Jean-Paul, « Le traité de Lisbonne. Une vue cavalière », *RTDE*, vol 44, n°3, juillet-septembre 2008, p. 439-483, p. 447

⁶⁸⁶ Le traité de Lisbonne a fait des droits de l'homme un objectif pour l'ensemble de l'action extérieure. Auparavant, ceux-ci n'étaient explicités que dans le cadre de la coopération au développement et de la PESC. Voir : AUVRET-FINCK Josiane, « La PESC au service des droits de l'homme », in *De la communauté de droit à l'Union de droit: continuités et avatars européens*, sous la dir. de RIDEAU Joël, Université de Nice Sophia Antipolis, IDPD, CEDORE, LGDJ, Paris, 2000, 515 pages, p. 299-326. Voir aussi : RIDEAU Joël, « Le rôle de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'homme », Chapitre III in *Projection des droits de l'homme dans les relations extérieures de l'Union européenne*, Recueil des Cours, 1997, tome 265, Académie de Droit International de la Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 1999, 468 pages, p. 356 et s.

⁶⁸⁷ AUVRET-FINCK (2009), *Op. Cit.*

II. Application à l'objet de l'étude

- 572.** Les différents domaines d'action concernés par les déplacements environnementaux sont très sensibles sur le plan des droits fondamentaux. De leur côté, les déplacements environnementaux affectent un grand nombre de droits fondamentaux, en particulier les droits à la vie, à la santé, à mener une vie familiale normale et à la jouissance d'un domicile. Le respect des droits fondamentaux est particulièrement important dans le domaine de l'ELSJ, dans lequel ils sont, en effet, intimement concernés « *parce qu'ils l'animent autant qu'ils l'encadrent* » (article 67.1 du TFUE)⁶⁸⁸. Les droits fondamentaux des ressortissants des pays tiers et des apatrides sont expressément mentionnés dans le cadre du développement de la politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières (article 67.2 du TFUE). Le respect du principe de non-refoulement et la conformité avec la Convention de Genève de 1951 et le protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés sont soulignés (article 78.1 du TFUE). Les institutions doivent donc y porter une attention particulière lorsqu'elles adoptent un acte dans ce secteur, que ce soient des mesures législatives ou opérationnelles⁶⁸⁹.
- 573.** La promotion et la défense des droits fondamentaux doivent constituer un thème transversal et primordial dans les actions externes de l'Union en faveur des déplacés environnementaux. Selon l'article 21.3 du TUE, cette projection des droits fondamentaux doit se manifester tant dans le cadre des politiques externes intégrées de l'UE, telles que l'aide humanitaire, que dans le cadre du volet externe de ses politiques internes intégrées, comme la politique d'asile et d'immigration. Il s'agit à la fois d'un fondement et d'un objectif de ces actions, conditionnant notamment la mise en place de partenariats avec les pays tiers pour prévenir et traiter les déplacements environnementaux⁶⁹⁰.
- 574.** Nous avons vu que les traités attribuent explicitement à l'Union des compétences qui

⁶⁸⁸ Sur la place des droits de l'homme dans la définition de l'ELSJ : LABAYLE Henri, « Droits de l'Homme et sécurité intérieure de l'Union européenne, l'équation impossible », *Revue des affaires européennes*, 2006, n°1, p. 93-109

⁶⁸⁹ PACIOTTI Elena, « L'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : au-delà de Tampere et de La Haye », Chapitre VIII, in *Genèse et destinée de la Constitution européenne, Commentaire du traité établissant une Constitution pour l'Europe à la lumière des travaux préparatoires et perspectives d'avenir*, Giuliano Amato, Hervé Bribosia, Bruno de Witte (eds), 2007, Bruylant, Bruxelles, p. 1129-1143, p. 1133. Henri Labayle évoque ici une « *situation de dépendance normative originale* », puisque cette dépendance joue sans que l'Union ne soit partie à ces textes fondateurs, LABAYLE (2006), *Op. Cit.*, p. 96

⁶⁹⁰ AUVRET-FINCK (2009), *Op. Cit.*, p. 409-411

intéressent la problématique des déplacements environnement par des dispositions qui constituent les bases juridiques de son action. Ces dispositions indiquent avec précision les domaines et les objectifs de l'intervention de l'UE, les procédures à suivre, les conditions et les restrictions pour l'exercice de ses compétences. Par ailleurs, souvent ces mêmes dispositions obligent les institutions européennes à tenir compte des exigences propres aux domaines en question lorsqu'elles mettent en œuvre les compétences qu'elles détiennent en vertu d'autres dispositions des traités, pour éviter de porter préjudice à ces exigences à travers leur action dans d'autres domaines d'intervention. Il s'agit de respecter le principe de cohérence, qui assure l'unité de l'action de l'Union depuis le traité de Maastricht et qui fait partie des « *principes inhérents à la nature spécifique de l'Union européenne* »⁶⁹¹.

§3. L'exigence de cohérence

- 575.** Déjà contenue dans le droit primaire depuis 1986 avec l'Acte unique européen, l'exigence de cohérence s'est vue considérablement renforcée par le traité de Lisbonne⁶⁹². Elle constitue une exigence juridique au service des objectifs de l'Union et offre « *un cadre pragmatique dans lequel doit se situer l'action de l'Union et de ses États membres* »⁶⁹³. La cohérence est encore une condition de la légitimité de l'ordre juridique de l'Union. Elle se réfère explicitement à son action et revêt dès lors « *une dimension essentiellement opérationnelle* »⁶⁹⁴ (I). Pour un défi transversal comme les déplacements environnementaux, le respect de l'exigence de cohérence a une grande influence sur le développement et la mise en œuvre de mesures car il régle le concours des multiples compétences en jeu (II).

I. Présentation

- 576.** L'exigence de cohérence trouve un fondement juridique fort dans les traités, la notion apparaissant pas moins de vingt fois à la lecture du TUE et du TFUE. Ses formulations sont

⁶⁹¹ BLUMANN et DUBOIS Louis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Litec, Paris 2004, 494 pages, p. 49 et p. 69 et s.

⁶⁹² CREMONA Marise, "Coherence in European Foreign relations Law", in *European Foreign Policy – Legal and Political Perspectives*, Edited by Panos Koutrakos, Edward Elgar Publishing, 2011, 320 pages, p. 55-92

⁶⁹³ BOSSE-PLATIERE (2009), *Op. Cit.*, p. 6

⁶⁹⁴ *Ibid.*, p. 6

tantôt générales, tantôt spécifiques. Ce principe apparaît d'abord dans une disposition générale, l'article 13 du TUE (faisant pour partie écho à l'ex-article 3.1 du TUE). Il y est disposé que « *[l]'Union dispose d'un cadre institutionnel visant (...) à assurer la cohérence, l'efficacité et la continuité de ses politiques et de ses actions* ». Cet article a une portée large, puisqu'il concerne aussi bien les activités internes qu'externes. Dans le TFUE, l'article 7 représente une nouvelle clause générale de cohérence. Elle s'accompagne de nombreuses clauses spécifiques horizontales, dont une consacrée à la protection de l'environnement (article 11 du TFUE), qui doivent guider la définition et la mise en œuvre des politiques et pallient quelque peu au manque de hiérarchisation des objectifs assignés à l'Union⁶⁹⁵.

577. En matière d'action extérieure, l'objectif de cohérence revêt un caractère central⁶⁹⁶. Les traités soulignent à plusieurs reprises cette place particulière (articles 1, 3 et 13 du TUE), qui se justifie par la diversité des politiques externes et conséquemment la nécessité d'atténuer la fragmentation de l'action extérieure⁶⁹⁷. La complexité de garantir la cohérence de l'action extérieure est telle que le traité de Lisbonne a introduit un nouvel acteur institutionnel à cet effet aux côtés du Conseil et de la Commission européenne. En effet, la création du poste de Haut-Représentant de l'Union pour les Affaires Etrangères et la Politique de Sécurité, épaulé d'un Service Européen pour l'Action Extérieure, sont conçus comme les pièces maîtresses de cette mise en cohérence⁶⁹⁸.

578. La cohérence revêt une importance toute particulière en matière de coopération au développement, les objectifs en ce domaine ayant une fonction unificatrice « évidente »⁶⁹⁹. L'article 208 du TFUE confirme clairement cette exigence, qui est, depuis 2005, à la base d'un engagement politique clé pour éradiquer la pauvreté et atteindre les Objectifs du

⁶⁹⁵ Ces clauses de cohérence et d'intégration ont plutôt trait à « *des politiques fraîchement introduites (...) aux impératifs élevés, qui ont aussi un certain caractère transversal et qui doivent donc à ce double titre rester omniprésents à l'esprit des acteurs décisionnels* ». De plus, les pouvoirs confiés à l'Union dans ces politiques étant « assez maigres », ces clauses « *permettent de tourner en partie cette impuissance normative, puisqu'en passant par d'autres bases juridiques plus confortables pour la Communauté (telle que par exemple l'agriculture), le législateur pourra faire adopter ou respecter certaines règles d'intérêt général dans [c]es domaines* »; BLUMANN et DUBOIS (2004), *Op. Cit.*, p. 71

⁶⁹⁶ HAMONIC (2008), *Op. Cit.*. Voir aussi : COMELLI Michele and DI CAMILLO Federica, "Exploring the Principle of Coherence in EU External Action : A Legal Analysis", *The International Spectator*, Vol 45, Issue 1, 2010, p. 152-154; GAUTTIER Pascal, « L'application de l'impératif de cohérence horizontale aux compétences externes de l'Union », in SNYDER Francis, *L'Union européenne et la gouvernance*, Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 187-211

⁶⁹⁷ Pour une analyse complète de l'ex-article 3 du TUE relatif à la cohérence : BOSSE-PLATIERE (2009), *Op. Cit.*

⁶⁹⁸ Sur le sujet, voir : CASOLARI (2012), *Op. Cit.*, p. 147-149

⁶⁹⁹ NEFRAMI (2009), *Op. Cit.*, p. 56: « *La coopération au développement, compétence purement externe, même si non-exclusive, devient ainsi un dénominateur commun, un outil de convergence de l'ensemble des politiques communautaires, mais aussi de l'Union, en faisant de la compétence communautaire un moyen de présence politique internationale* ».

Millénaire pour le Développement : la cohérence des politiques au service du développement⁷⁰⁰.

- 579.** En pratique, un dialogue et une coordination constants sont requis entre les diverses directions générales de la Commission européenne et entre les institutions européennes. Assurer la cohérence est une responsabilité partagée entre les différentes institutions. Enfin, l'exigence de cohérence commande aussi que les politiques nationales soient cohérentes avec l'action de l'UE et que l'action de l'UE soit cohérente avec celles d'autres acteurs internationaux compétents, comme c'est par exemple explicitement souligné dans les articles relatifs à la coopération au développement (article 208 du TFUE) ou à l'aide humanitaire (article 214 du TFUE).

II. Application à l'objet de l'étude

- 580.** La question de la cohérence de l'action de l'Union, lorsqu'on aborde les déplacements environnementaux, est d'une importance particulière car il s'agit d'une problématique transversale. Il importe d'assurer une cohérence verticale et horizontale entre les différents domaines d'intervention affectés (on note alors que la pluralité des fondements juridiques des compétences externes et le statut spécifique de la PESC ne jouent pas en faveur de la cohérence), les acteurs, les instruments juridiques et les procédures entrant en jeu. La recherche de la cohérence est un gage de l'efficacité de l'action de l'Union. Elle vise à éviter les deux écueils mis en évidence par Isabelle Bosse-Platière : les risques de fractionnement et de cloisonnement trop excessif des actions de l'Union, quelle que soit leur base juridique, et leur manque de cohésion d'ensemble. Or, ces deux écueils sont spécialement tangibles pour les déplacements de l'environnement. Un équilibre entre les différents objectifs (tout particulièrement entre les objectifs sécuritaires et l'exigence transversale de défense des droits fondamentaux) sera à trouver, ceux-ci n'étant pas hiérarchisés.
- 581.** Le développement de solutions *ad hoc* cloisonnées ne peut suffire pour traiter toutes les dimensions des phénomènes de déplacements environnementaux, étant donné qu'il ne s'agit pas uniquement de quelques cas marginaux mais qu'il existe un foisonnement de situations

⁷⁰⁰ BOURRICHE Marie, « La cohérence de la politique européenne de coopération au développement », in Marianne DONY et Lucia Serena ROSSI (Dir.), *Démocratie, cohérence et transparence. Vers une constitutionnalisation de l'Union européenne?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2008, 367 pages, p. 249-263

aux effets lourds de conséquences. Le Programme de Stockholm rappelle le besoin de cohérence dans l'action : « *La gestion des catastrophes par l'UE devrait se fonder sur une approche intégrée, couvrant toutes les phases d'une catastrophe et englobant la prévention, la préparation, la réaction et la réhabilitation, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union* ». L'exigence de cohérence est donc fondamentale pour les déplacements environnementaux, non seulement car elle est inhérente au développement de toute action de l'Union, mais qui plus est parce qu'elle est expressément soulignée pour des domaines de compétence particuliers de l'Union que les déplacements environnementaux concernent directement. Elle oblige à penser l'action de l'Union en la matière dans sa globalité. La question de la cohérence est une pré-condition déterminante pour mener une action efficace et crédible sur les déplacements environnementaux. Au-delà du besoin d'éviter des contradictions entre les différentes politiques concernées, l'exigence de cohérence requiert une recherche de synergies, à la fois verticalement et horizontalement.

- 582.** Toutefois, il n'existe aucun mécanisme juridique qui contraigne l'UE à rendre des comptes sur les engagements qu'elle prend en matière de cohérence des politiques. Il n'existe pas non plus de voie de recours ouverte aux gouvernements, aux organisations de la société civile et aux communautés locales affectés par les politiques de l'UE. L'enjeu de ce principe réside donc moins aujourd'hui dans son affirmation, le traité de Lisbonne ayant renforcé l'exigence de cohérence, que dans ses modalités d'application et sa justiciabilité.
- 583.** Malgré les incertitudes qui enveloppent la qualification juridique de l'exigence de cohérence⁷⁰¹, il s'agit d'un aspect fort dont doit tenir compte l'Union dans l'exercice de ses compétences attribuées pour aborder les déplacements environnementaux, d'autant plus que le traité de Lisbonne offre l'occasion de développer des synergies très appréciables dans le cadre de l'action extérieure. En dépit de la complexité résultant de l'enchevêtrement des compétences de nature différentes à mettre en œuvre en l'espèce, cette exigence « *revêt une dimension essentiellement palliative, dans la mesure où elle doit permettre d'assurer le fonctionnement efficace de l'action* » de l'Union, dans sa globalité et spécialement dans sa dimension extérieure⁷⁰².

⁷⁰¹ Sur les problèmes relatifs à la nature et la portée juridique de la notion: BOSSE-PLATIERE (2009), *Op. Cit.*, p. 56 et s.

⁷⁰² *Ibid.*, p. 61

Conclusion du Chapitre II

- 585.** L'UE est donc investie de compétences dans les domaines de l'asile, de l'immigration, de l'aide humanitaire, de la coopération au développement, de l'environnement et du changement climatique et de la PESC. Ceci lui permet de pouvoir agir sur les diverses facettes et dimensions des phénomènes de déplacements environnementaux, selon les modes opératoires et finalités propres à chaque domaine, et d'adopter l'approche holistique requise pour faire face à ces phénomènes migratoires.
- 586.** Or, l'analyse des compétences de l'UE dans ces divers domaines n'a pas fait apparaître de secteur d'intervention dominant et a conduit à une dilution de l'impératif de protection internationale.
- 587.** L'exercice des compétences de l'UE est régulé par des principes généraux inhérents au système de répartition des compétences entre l'Union et ses États membres, à savoir le principe de subsidiarité et le principe de proportionnalité, le respect des droits fondamentaux et l'exigence de cohérence. Ces limites permettent une conciliation bienvenue des divers objectifs en présence.
- 588.** La faiblesse de l'impératif de protection internationale au sein des multiples compétences dont dispose l'UE pour agir en faveur des déplacés environnementaux contrecarre le traitement de ce phénomène comme un objet d'action publique autonome et l'édification d'une catégorie juridique pour saisir juridiquement cet ensemble.
- 589.** En pratique, le caractère non pressant de la nécessité de protection internationale et l'absence d'un secteur d'action dominant se sont manifestés dans la division du travail entre les services de la Commission européenne pour la rédaction du document de travail d'avril 2013. Si c'est la Direction Générale Affaires intérieures qui a initialement coordonné le travail en 2011, à partir de 2012 la Direction Générale Développement et coopération a pris le relais. Cette situation démontre qu'aux yeux de l'institution européenne, les deux secteurs d'action sont tout aussi importants et que le besoin de protection internationale ne prime pas forcément dans cette problématique.

590. Ce chapitre a permis de mettre en évidence la pluralité de compétences de l'Union pour agir sur les diverses dimensions des déplacements environnementaux par une analyse du droit primaire. Cela n'a pas pour autant épuiser la question des compétences de l'UE. L'ensemble des actes dérivés, substance des politiques développées sur la base des compétences attribuées, sont aussi un guidage d'autorité pour savoir ce que peut faire l'UE. Les actes dérivés dans le domaine de l'asile et de l'immigration seront analysés en seconde partie, étant donné qu'ils ont institué des catégories juridiques de ressortissants d'État tiers auxquelles le possible rattachement des déplacés de l'environnement sera examiné.

Conclusion du Titre II

- 591.** La tentative de création d'une nouvelle catégorie de personnes à protéger en droit de l'UE pour les déplacés environnementaux et d'un système de protection complémentaire sur la base du critère du préjudice environnemental rencontre des obstacles plus ou moins dirimants.
- 592.** La première limite se rapporte au fait que cette opération de catégorisation, comme toute construction typologique, induit forcément une simplification de la réalité observée. Or, la réalité des déplacés de l'environnement est complexe et multiple, avec un isolement difficile du facteur environnemental dans la décision de migrer, ce qui prévient une approche unitaire. La recherche de traits communs caractérisant la catégorie des déplacés de l'environnement s'avère vaine. Dans ces conditions, la doctrine, tout comme la Commission européenne, éprouvent des problèmes pour fixer une qualification juridique. La notion de déplacé de l'environnement correspondant davantage à un mode de vocabulaire et à une catégorie politique qu'elle ne traduit une catégorie juridique assortie d'un régime propre.
- 593.** La seconde concerne les conditions pour établir un mécanisme de protection internationale complémentaire. En l'état du droit positif, le droit à l'environnement n'est pas consacré comme un droit de l'homme en droit de l'UE, ce qui ne permet pas d'instaurer un système de protection complémentaire sur la base du critère catégoriel du préjudice environnemental. En outre, la preuve du besoin d'un mécanisme de protection complémentaire est rendue malaisée par la présomption de maintien de la protection nationale de l'État d'origine du déplacé environnemental. Il existe donc à la fois un problème pour fonder et un problème pour évaluer les demandes de protection internationale.
- 594.** Enfin, la troisième limite se rapporte au fait que l'UE peut mobiliser des compétences plurielles pour agir sur la question des déplacements environnementaux, sans qu'aucun domaine ne domine sur les autres. Un tel concours transversal de compétences, pour lequel l'application des principes régulant l'exercice des compétences de l'UE facilite la mise en balance des objectifs en jeu, est révélateur d'une hétérogénéité insaisissable de façon unitaire par la catégorisation.

Dans ce contexte, l'hypothèse selon laquelle les déplacés de l'environnement peuvent constituer une nouvelle catégorie autonome de personnes à protéger dans la politique migratoire de l'UE doit être réfutée.

Conclusion de la Première Partie

- 595.** De nos jours, les figures de l'étranger sont plurielles. « *C'est ainsi que la population passante, mouvante, qu'est la population étrangère peut être saisie par le droit* »⁷⁰³. La mise en place au niveau de l'UE d'une politique commune en matière d'immigration a favorisé « *la construction et la diffusion à grande échelle et « par le haut » de catégories descriptives, interprétatives et normatives qui constituent un cadre* »⁷⁰⁴. La politique d'asile et d'immigration de l'UE s'est construite sur la base de la multiplication de catégories de ressortissants d'États tiers incluant ou excluant les uns par rapport aux autres. Le développement de cette politique est passé par une mise à l'écart des citoyens de l'UE, puis par la création de catégories protectrices ou utilitaristes de ressortissants de pays tiers, dont la condition est plus ou moins proche de celle des citoyens de l'UE. Celles-ci reconstruisent la réalité migratoire en fonction de la volonté du législateur européen.
- C'est en effet en procédant à une analyse catégorielle que peut être saisie et transcrite en droit la réalité migratoire, par nature mouvante. Le juriste doit alors se livrer à des opérations de définition et de qualification, au prix de la sélection d'un critère catégoriel pertinent.
- 596.** Confronté à la problématique nouvelle des déplacements environnementaux, le droit de l'UE doit effectuer un essai de catégorisation. Il s'agit d'une étape obligatoire, en ce qu'elle permet au droit de se saisir de situations et de « *faits sociaux divers, complexes et mouvants, sous une qualification et des règles déterminées* »⁷⁰⁵. Cette tentative peut soit déboucher sur la création d'une nouvelle catégorie, soit établir l'impossibilité d'en élaborer une.
- 597.** L'essai catégoriel a mené à une tentative d'élaboration d'une nouvelle catégorie de personnes à protéger en droit de l'UE dans le cadre d'un système de protection complémentaire sur la base du critère du préjudice environnemental. Les grandes lignes du statut juridique des déplacés de l'environnement ont été esquissées. Il est apparu que ce statut devrait être matériel, temporaire, respectueux des droits de l'homme et qu'il empruntera des standards de protection du droit des réfugiés pour définir les droits et obligations de ses bénéficiaires.
- 598.** Or, la coïncidence entre les caractères ou propriétés des constituants de la classe considérée, requise pour élaborer une nouvelle catégorie juridique autonome, n'a pu être constatée. Les déplacés de l'environnement constituent un ensemble hétéroclite au sein duquel aucune

⁷⁰³ BARBOU DES PLACES (2008a), *Op. Cit.*, p. 9

⁷⁰⁴ FRIGOLI (2008), *Op. Cit.*

⁷⁰⁵ BARBOU DES PLACES (2008a), *Op. Cit.*, p. 12

logique n'est décelable. Les modes et trajectoires migratoires sont extrêmement diversifiés et l'environnement est difficilement isolable comme facteur de migration.

Dans ces conditions, il est malaisé pour le juriste de fixer une qualification juridique unique et la Commission européenne n'a pas surmonté cet obstacle dans le document de travail d'avril 2013.

- 599.** En outre, l'élaboration d'un nouveau mécanisme de protection complémentaire directe, sur la base du critère du préjudice environnemental, est contrarié par le maintien supposé de la protection nationale par l'État d'origine du déplacé de l'environnement et par l'absence d'un droit de l'homme à l'environnement.
- 600.** Enfin, l'hétérogénéité des compétences de l'UE pour agir sur les déplacements environnementaux n'a pas permis de mettre en évidence un impératif dominant de protection internationale, ce qui prévient leur traitement comme une nouvelle catégorie juridique spécifique et autonome.
- 601.** A défaut de créer une catégorie juridique, le recours à une catégorie politique descriptive, sans effet normatif, pour désigner les déplacés de l'environnement semble utile pour stimuler l'action sur ce phénomène.
- 602.** *De lege data*, seule une protection internationale par ricochet des déplacés de l'environnement sur la base d'un autre droit humain protégé semble possible. Il convient donc d'étudier les possibilités de rattachement des déplacés de l'environnement aux catégories existantes dans la politique migratoire de l'UE.
- De lege feranda*, avec l'évolution enclenchée du droit de l'environnement au niveau de l'Union, les réflexions sur l'élaboration d'un système de protection complémentaire des déplacés environnementaux sur la base du critère du préjudice environnemental pourraient se poursuivre dans le cas où le droit à l'environnement serait consacré comme un droit de l'homme indépendant. La présomption du maintien de la protection interne continuera à être une condition de l'évaluation des demandes de protection internationale qui risque de déboucher sur des rejets.

Seconde Partie. Le rattachement aux catégories juridiques existantes

- 605.** Malgré le constat de l'existence de déplacements humains motivés par des causes environnementales, la faiblesse du critère catégoriel du préjudice environnemental, les difficultés à justifier un nouveau système de protection complémentaire et l'absence d'un impératif dominant de protection sont dégagés. Ils ne constituent pas un groupe pouvant faire l'objet d'une nouvelle catégorie juridique autonome de « personnes à protéger » en droit de l'UE, à laquelle serait attaché un ensemble de règles particulières.
- 606.** Dès lors, pour échapper au vide juridique, leur rattachement catégoriel est proposé. L'assimilation à une catégorie existante s'entend d'un « *procédé technique consistant, pour le législateur, une convention ou un interprète, à rattacher une situation, un cas ou une notion juridique à une catégorie voisine, en faisant (plus ou moins artificiellement) abstraction de leurs différences, afin de soumettre, en tout ou partie, l'élément assimilé au même régime juridique que la catégorie de rattachement* »⁷⁰⁶.
- 607.** Il n'y a en effet pas d'autre solution que de s'en référer au droit en vigueur et d'insérer ce groupe hétérogène de personnes dans des catégories juridiques existantes dans la politique migratoire de l'UE qui leur seraient proches, en voyant comment ils peuvent être admis dans le champ d'application de ces catégories. A l'appui de cette analyse, les dispositions légales nationales définissant de façon plus large ces catégories de personnes, pouvant être reconnues comme des bonnes pratiques, sont identifiées.
- 608.** Cette approche fondée sur l'assimilation aux catégories existantes a également est suivie par le document de travail publié en avril 2013 par la Commission européenne⁷⁰⁷. Celui-ci affirme que, si aucun cadre juridique spécifique aux déplacements environnementaux n'existe, divers instruments nationaux ou internationaux peuvent offrir une certaine forme de statut ou de protection dans de tels contextes. Partant de là, l'institution européenne se livre à une analyse des possibilités de rattachement à des catégories existantes pertinentes aux niveaux national, européen ou international.
- 609.** Cette démonstration de la réception d'un nouveau phénomène migratoire dans l'ordre juridique existant conduit à étudier d'abord les possibilités de rattachement aux catégories de « personnes à protéger » issues du système d'asile en droit de l'Union. Il s'avère, cependant, que ces catégories sont insuffisantes pour couvrir tous les scénarios de déplacements (Titre I). Dès lors, il faut envisager la réception des déplacés environnementaux au sein d'autres

⁷⁰⁶ CORNU (2005), *Op. Cit.*, p. 79

⁷⁰⁷ European Commission, SWD(2013)138 final, *Op. Cit.*

catégories de personnes, n'étant pas considérées comme des « personnes à protéger » dans le cadre du régime d'asile européen commun (Titre II).

Titre I. L'insuffisance des rattachements aux catégories de « personnes à protéger »

Titre II. Le rattachement à d'autres catégories hors du système de protection

Titre I. L'insuffisance des rattachements aux catégories de « personnes à protéger »

- 611.** Au terme de l'article 78 du TFUE, la protection internationale comprend la reconnaissance du statut de réfugié en vertu de la Convention de Genève de 1951 et la protection subsidiaire pour les personnes ne pouvant prétendre au statut de réfugié mais nécessitant une protection internationale⁷⁰⁸. Afin d'offrir un système de protection complet et couvrir la zone grise en matière de protection, l'Union européenne a également harmonisé les régimes nationaux de protection temporaire pour les personnes déplacées en cas d'afflux massif⁷⁰⁹.
- 612.** Si le rattachement des déplacés de l'environnement à la catégorie juridique de « réfugié » qui découle des obligations internationales de la Convention de Genève de 1951 a été écarté en introduction, l'analyse du renvoi aux catégories juridiques spécifiques au cadre de l'UE de personnes éligibles pour la protection subsidiaire et de personnes éligibles pour la protection temporaire doit être menée⁷¹⁰.
- 613.** Ces instruments visent des catégories particulières de personnes nécessitant une protection internationale mais ne pouvant prétendre à la qualité de réfugié au sens de la Convention de Genève de 1951 relative au statut de réfugié et de son Protocole additionnel de 1967. La protection temporaire constitue en général une réponse à une situation d'urgence et d'afflux de masse alors que la protection subsidiaire s'adresse aux demandeurs d'asile non couverts par la Convention de Genève. La distinction entre ces concepts n'est pas toujours nette et ceux-ci peuvent parfois se chevaucher. Le Professeur Jean-Yves Carlier explique que « *la meilleure façon de bien les distinguer est de constater que, pour la protection temporaire, il y va d'une question de procédure alors que, pour la protection subsidiaire, il y va d'une question de*

⁷⁰⁸ Directive 2004/83/CE du Conseil, *Op. Cit.*. Cette directive est abrogée avec effet au 21 décembre 2013 par la Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil, *Op. Cit.*

⁷⁰⁹ Directive 2001/55/CE du Conseil, *Op. Cit.*

⁷¹⁰ Les législations en matière de protection internationale des États membres suivent presque la même construction : la protection sur la base de la convention de Genève de 1951, la protection subsidiaire (qui se réfère directement ou pas à l'article 3 de la CEDH ou/et à l'article 15 de la directive qualification) et des formes nationales supplémentaires de protection (qui s'ajoutent aux obligations résultant du droit international ou de l'UE), ACVZ (2009), *Op. Cit.*

fond »⁷¹¹. L'essence de la protection temporaire est en effet sa procédure « en groupe » de détermination du statut, alors que la protection subsidiaire se distingue par ses motifs de protection : les violations de certains droits de l'homme ou de principes humanitaires.

- 614.** Dans le cadre de cette étude de l'admission des déplacés de l'environnement au sein des catégories juridiques de la politique d'asile de l'UE, il faut souligner que la question de la souveraineté nationale ne peut être éludée, les États membres « *surveill[a]nt jalousement ce pouvoir régalien* »⁷¹². Les compétences de l'Union en la matière ont été lentes à se mettre en place et tout développement législatif demeure laborieux⁷¹³. Afin de dépasser les blocages liés aux intérêts et approches divergents des États membres en la matière, eux-mêmes intimement liés à leur situation géographique⁷¹⁴, une implication politique particulière est nécessaire. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, cette politique s'inscrit dans un contexte juridique assurant un meilleur traitement des demandes de protection. La Commission européenne a annoncé que les directives et règlements existants en matière d'asile et d'immigration ne sont qu'une première étape afin de parvenir à une politique commune⁷¹⁵. Des propositions de refonte ont déjà été soumises à la fois dans le domaine de

⁷¹¹ CARLIER Jean-Yves, « Réfugiés : identification et statut des personnes à protéger. La directive « qualification » », in F. Julien-Lafférière, H. Labayle et Ö. Edström (dir.) *La politique européenne d'immigration et d'Asile: bilan critique cinq ans après le traité d'Amsterdam*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 289-322, p. 296. Il poursuit son explication : « *La protection temporaire concerne la procédure : lors d'un afflux massif de personnes déplacées, lié à une situation de crise, il n'est pas possible de faire un examen individuel des cas. La protection est une protection prima facie d'un groupe provenant d'une même région sans examiner si ils sont ou non réfugiés au sens de la Convention de Genève. A l'inverse, la protection subsidiaire concernée par la directive qualification relève d'un examen individuel et protège la personne qui ne rentre pas dans les critères du réfugié au sens de la Convention de Genève* ».

⁷¹² CALLOVI Giuseppe, « L'eupéanisation des politiques migratoires de l'Union Européenne », communication lors des Rencontre du CEDEM, 11 février 2004

⁷¹³ Pour une analyse extensive de l'instrumentalisation de la politique migratoire de l'UE et sur le décalage entre sa structuration institutionnelle complexe et son bilan matériel déséquilibré : PASCOUAY Yves, *La politique migratoire de l'Union européenne. De Schengen à Lisbonne*, Thèse pour le doctorat en droit, 2010, LGDJ, Coll. des thèse, n°34, 2010, 744 pages

⁷¹⁴ Comme le rappelle la communication de la Commission européenne du 4 mai 2011, « *[c]ertains États membres, comme l'Italie, Malte, la Grèce et Chypre, sont plus directement exposés à l'arrivée massive de migrants en situation irrégulière* », Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Communication sur la migration, Bruxelles, le 4 mai 2011, COM(2011) 248 final. Catherine Wihtol de Wenden souligne que l'UE est « *tiraillé[e] entre des intérêts et des politiques contradictoires d'ouverture et de fermeture des frontières, cherchant à attirer les élites et à éloigner les moins qualifiés dont on a pourtant besoin aussi, où la protection des travailleurs migrants et des réfugiés cède parfois la place au populisme et aux politiques préférentielles* », WIHTOL DE WENDEN Catherine, Rapport introductif, in A.S. Millet-Devalle, *L'Union européenne et la protection des migrants et des réfugiés*, Actes du colloque de Nice des 17-18 juin 2010, Editions Pedone, 2010, 290 pages, p. 9-18, p. 10

⁷¹⁵ Le dispositif réglementaire dans le domaine migratoire englobe désormais divers aspects. Les directives en matière d'asile règlementent la lutte contre la répartition des demandeurs d'asile et des réfugiés entre les États membres, les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, la qualification en tant que réfugiés ou personnes nécessitant une protection internationale, les procédures d'octroi du statut et le déclenchement d'une procédure rapide de protection temporaire en cas d'afflux de personnes déplacées. Dans le domaine de

l'asile et dans le domaine de l'immigration⁷¹⁶.

- 615.** Il est démontré que le rattachement des déplacés de l'environnement à la catégorie des personnes éligibles à la protection subsidiaire est limité, étant donné les restrictions qui l'encadrent (Chapitre I), et que celui à la catégorie de personnes éligibles pour la protection temporaire est possible, en raison de la flexibilité du mécanisme, mais demeure exceptionnel (Chapitre II).

**Chapitre I. Le caractère limité du rattachement à la catégorie de
« personnes éligibles pour la protection subsidiaire »**

**Chapitre II. Le caractère exceptionnel du rattachement à la
catégorie de « personnes éligibles pour la protection temporaire »**

l'immigration, les textes adoptés concernent la traite des êtres humains et l'immigration clandestine ou l'éloignement ou la réadmission des personnes en séjour irrégulier. Pour une analyse complète de la politique migratoire de l'UE : PASCOUAT (2010), *Op. Cit.*

⁷¹⁶ « *L'Union Européenne nourrit ainsi en matière d'asile les plus hautes ambitions, par contraste avec sa politique d'immigration relativement timorée. Elle a politiquement intégré l'existence des défauts de la première génération de normes et prétend y porter remède* »; JAILLARD Marion, De BRUYCKER Philippe *et al.*, « La mise en place d'un Système Européen Commun d'Asile : Bilan de l'application des instruments existants et propositions pour le nouveau régime », Étude demandée par la Commission LIBE du Parlement européen, Direction Générale des politiques internes, Département Politique C : Droits des Citoyens et Affaires Constitutionnelles, 2010, 534 pages, p. 60

Chapitre I. Le caractère limité du rattachement à la catégorie de « personnes éligibles pour la protection subsidiaire »

618. Les États membres de l'Union européenne n'ont pas élaboré de définition régionale du concept de réfugié qui aille au-delà de celle contenue dans l'article 1.A de la Convention de Genève de 1951⁷¹⁷. Ils ont choisi de prendre en compte les personnes qui ne relèvent pas de cette Convention, mais qui ont besoin d'être protégés pour des raisons similaires, en harmonisant leurs systèmes de protection subsidiaire. Par conséquent, cette approche s'écarte de façon significative de celle retenue par d'autres groupes régionaux. En effet, tant la déclaration de l'Organisation de l'Union Africaine (OUA) régissant les aspects propres aux problèmes de réfugiés en Afrique de 1969 que la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés adoptée par les pays d'Amérique Latine en 1984 ont opté pour une définition du concept de réfugié en des termes plus étendus⁷¹⁸.
619. Le processus d'harmonisation au niveau de l'UE s'est concrétisé avec l'adoption de la directive 2004/83/CE sur la protection subsidiaire couvrant les demandeurs d'asile ne remplissant pas les conditions pour obtenir le statut de réfugié le 29 avril 2004, dite « directive qualification »⁷¹⁹. Adoptée à la veille de l'élargissement à vingt-cinq, la directive

⁷¹⁷ En 1997, au moment où les discussions sur l'harmonisation de la protection subsidiaire commençaient, le Conseil européen pour les réfugiés et exilés (ECRE) préconisait une définition supplémentaire de la notion de réfugié en Europe, qui serait contenue dans un instrument régional contraignant et qui serait la base pour la détermination individuelle du statut. La définition proposée incluait « a) les personnes qui ont fui leur pays, et/ou qui sont incapable ou ne souhaitant pas y retourner parce que leur vie, leur sécurité ou leur liberté sont menacées par des violences généralisées, une agression étrangère, des conflits internes, une violation massive des droits de l'homme ou d'autres circonstances qui ont sérieusement perturbé l'ordre public, et b) les personnes qui ont fui leur pays, et/ou qui sont incapable ou ne souhaitant pas y retourner, à cause d'une peur bien fondée d'être torturé ou d'être soumis à des traitements inhumains et dégradants ou à des punitions ou à des violations d'autres droits fondamentaux de l'homme », ECRE, Position on Temporary Protection in the context of the Need for a Supplementary Refugee Definition, March 1997, p. 3

⁷¹⁸ Selon la Convention de l'OUA, un réfugié est : « une personne répondant aux critères définis par la Convention des Nations Unies ci-dessus citée ou toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité » (art. 1). Selon la Déclaration de Carthagène, le terme de « réfugié » comprend les personnes spécifiées dans la Convention des Nations Unies, mais également les « personnes qui ont fui leur pays parce que leur vie, leur sécurité ou leur liberté étaient menacées par une violence généralisée, une agression étrangère, des conflits internes, une violation massive des droits de l'homme ou d'autres circonstances ayant perturbé gravement l'ordre public » (partie III, para. 3). Sur les approches africaine et latino-américaine: MANDAL (2005), *Op. Cit.*, p. 18-19

⁷¹⁹ Conformément aux articles 1 et 2 du protocole sur la position du Danemark, annexé au TUE et au TCE, le

se fondait sur la pratique des quinze États membres à cette date⁷²⁰.

La directive qualification constituait le premier instrument supranational à harmoniser un mécanisme de protection complémentaire. Comme l'indique son libellé, la directive adoptait une approche totale en se fondant sur l'application intégrale et globale de la Convention de 1951⁷²¹ et en prévoyant également des mesures relatives aux personnes qui ne remplissent pas les conditions pour pouvoir prétendre au statut de réfugié, mais qui ont néanmoins besoin d'une protection internationale.

La directive 2004/83 ne visait que l'établissement de standards « minimums » pour la qualification des bénéficiaires de protection internationale. Elle représentait un instrument pragmatique de compromis, qui a cherché un équilibre entre les intérêts divergents des États membres⁷²².

- 620.** En décembre 2011, le Parlement européen et le Conseil ont adopté une directive de refonte⁷²³. Celle-ci s'intègre dans le mouvement normatif engagé par l'Union dans l'objectif de mettre en place la seconde phase du régime d'asile européen commun, qui vise « *un niveau de protection commun plus élevé et une protection plus uniforme dans l'ensemble de l'UE et garanti[t] une plus grande solidarité entre les États membres* »⁷²⁴. Les États membres ont

Danemark n'a pas participé à l'adoption de cette directive et n'est pas lié par elle ni soumis à son application. En revanche, en 2002, le Royaume-Uni et l'Irlande ont notifié leur souhait de participer à l'adoption de cette directive, conformément à l'article 3 du protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande. Selon l'article 38, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 2004/83, les États membres devaient mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à celle-ci au plus tard le 10 octobre 2006. Pour des études sur la transposition et la mise en œuvre de la directive qualification : UNHCR, "Asylum in the European Union, A study on the implementation of the Qualification Directive", novembre 2007; ELENA/ECRE, "The impact of the EU Qualification Directive on International protection", octobre 2008; France Terre d'Asile, « Asile - La protection subsidiaire en Europe: une mosaïque de droits », Les cahiers du social, n° 18, septembre 2008; Dutch Refugee Council/ECRE, "Networking on the Transposition of the Qualification Directive", décembre 2008. Des études traitent de la protection complémentaire au sens large. Au niveau européen, voir : ECRE, "Complementary/Subsidiary Forms of Protection in the EU member states, Study", July 2004; Et au niveau international voir : MANDAL (2005), *Op. Cit.*

⁷²⁰ Joanne Van Selm critique la date imposée du 1 mai 2004 pour adopter la directive et la pression politique inopportune qu'elle a mis sur les négociations. La peur de voir mener des négociations à 25, avec toutes les difficultés supplémentaires que cela aurait entraîné à forcer le consensus, mais celui n'a pu avoir lieu dans ces conditions que sur des standards minimums. VAN SELM Joanne, European Refugee Policy: is there such a thing?, New Issues in Refugee Research, UNHCR, Working Paper n°115, May 2005, p. 14

⁷²¹ Les troisième et quatrième chapitres de la directive, entièrement consacrés à la qualité de réfugié (art. 9 à 14), ne seront pas abordés ici. Pour un commentaire sur cet aspect de la directive voir UNHCR, Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/CE of 29 April 2004, January 2005

⁷²² McADAM Jane, "Convention Refugees Status and Subsidiary Protection Working Party", First Report, Part I Overview, International Association of Refugee Law Judges, 7th World Conference, Mexico City, 2006, p. 3

⁷²³ Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil, *Op. Cit.*

⁷²⁴ Commission européenne, Livre vert du 6 juin 2007 sur le futur régime d'asile européen commun, COM(2007)301 final, p. 3. Le Plan d'action en matière d'asile de juin 2008 en matière d'asile et migration avait annoncé cette refonte dans le cadre de la construction de la seconde phase du régime d'asile européen commun afin d'offrir un niveau de protection plus élevé au plus tard en 2012. Cette proposition faisait partie

jusqu'au 21 décembre 2013 pour transposer ses dispositions. La nouvelle directive améliore la protection offerte, notamment en supprimant les restrictions aux droits des bénéficiaires de la protection subsidiaire par rapport aux bénéficiaires de la protection conventionnelle, mais n'apporte pas de modifications de nature à changer la réception des déplacés environnementaux au sein de la catégorie des bénéficiaires de la protection subsidiaire.

- 621.** Malgré la refonte de la directive, les restrictions encadrant la catégorie des personnes éligibles pour la protection subsidiaire, tant au niveau de sa définition que de son régime, (Section 1) limitent toujours son application aux déplacements de l'environnement (Section 2).

Section 1. Une catégorie de personnes à protéger circonscrite

- 622.** La directive 2004/83/CE a été adoptée relativement rapidement par les États membres, ceux-ci s'étant mis d'accord en peu de temps au cours des travaux préparatoires sur une définition précise et circonscrite des catégories de bénéficiaires qui exclut les situations de désastres environnementaux (§1), ainsi que pour encadrer rigoureusement le régime applicable à la catégorie en question de personnes à protéger (§2). Si la directive 2011/95/UE modifie les conditions de la protection, elle n'a apporté aucun amendement à ses motifs⁷²⁵.

du controversé « paquet d'asile », dans lequel figure également : l'accueil, les procédures, la révision du système « Eurodac » et la révision du règlement « Dublin II ».

⁷²⁵ La nouvelle directive qualification clarifie seulement la prise en considération du genre, en matière d'identité sexuelle, au niveau de l'appréciation de la notion d'appartenance à un groupe social en tant que motif de persécution (article 10.d).

§ 1. Les limitations posées lors des travaux préparatoires

623. L'examen des travaux préparatoires⁷²⁶ ayant conduits à l'adoption de la directive 2004/83/CE révèle que la question de l'inclusion des catastrophes naturelles dans la catégorie des personnes éligibles pour la protection subsidiaire s'était posée initialement. Ils apportent donc des indications quant à la position des institutions européennes et aux résistances étatiques sur ce sujet. Toutefois, les motifs de protection ont été progressivement resserrés (I) et les catastrophes environnementales ont été expressément exclues (II).

I. Le resserrement progressif des catégories de bénéficiaires

624. A la fin des années 1990, tous les États alors membres de l'Union avaient créé une catégorie de personnes éligibles pour la protection complémentaire, appliquée parallèlement aux dispositions en matière de protection internationale de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés⁷²⁷. Ces catégories juridiques revêtaient des contours différents, de sorte qu'elles ne faisaient l'objet d'aucune application harmonisée. Dans le même temps, ces catégories de personnes à protéger prenaient de plus en plus d'importance dans la pratique.
625. A partir de 1997, les délibérations du Groupe « Asile » au Conseil de l'UE ont fait apparaître que les États membres estimaient nécessaire de travailler à la définition d'une stratégie

⁷²⁶ « Par documents préparatoires de la législation, il faut entendre tous les documents correspondant aux diverses étapes du processus législatif ou budgétaire, dont les propositions de la Commission, les positions communes du Conseil, les résolutions législatives et budgétaires et les initiatives du Parlement européen, les avis du Comité économique et social européen et du Comité des régions, etc. »; Définition fournie par le site EUR-LEX: <http://eur-lex.europa.eu/fr/prop/index.htm> (accédé le 19 août 2010)

⁷²⁷ Pour une analyse des instruments alors existants: BOUTEILLET-PAQUET Daphné, « Protection subsidiaire: progrès ou recul du droit d'asile en Europe ? Une analyse critique de la législation des États membres de l'Union européenne », in *La protection subsidiaire des réfugiés dans l'Union européenne: Un complément à la Convention de Genève?*, sous la dir. de Daphné BOUTEILLET-PAQUET, Bruylant, Bruxelles 2002, 880 pages, p. 153 et s.. Voir aussi : Conseil de l'Union européenne, Etude des instruments internationaux pertinents en matière de protection, Note du Secrétariat Général du Conseil au Groupe Asile et au groupe Migration, Bruxelles, 13 juillet 1998, doc. 10175/98, ASIM 178. Cette étude révèle que, pour les personnes qui ne réunissent pas les conditions pour la reconnaissance du statut de réfugié au titre de la Convention de Genève, différents types de protection, désignés par différents termes, peuvent être accordées : « *ce sont notamment les statuts de « séjour temporaire », « autorisation exceptionnelle de séjourner », « séjour précaire » et « réfugié de facto ».* On invoque alors le plus souvent pour ce besoin de protection des « *raisons humanitaires* » et les personnes concernées sont celles qui ont un « *besoin essentiel de protection pour des motifs analogues* » (c'est à dire analogues à ceux prévus par la Convention de Genève). Dans la pratique, les raisons humanitaires les plus souvent mentionnées par les États membres sont des raisons de santé (du demandeur ou d'un membre de sa famille), l'existence d'un état de guerre dans le pays d'origine du demandeur et le fait pour un demandeur d'être exposé au risque de subir un traitement inhumain ou une sanction inhumaine s'il retourne dans son pays d'origine ».

commune pour les personnes éligibles pour la protection subsidiaire⁷²⁸. Début 1997, les premiers documents sur la question de l'harmonisation de cette catégorie de personnes à protéger circulent au Conseil⁷²⁹.

- 626.** Le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, apporte une évolution incontestable dans le traitement des questions d'asile en précisant le contenu de cette politique. L'article 63, paragraphe 2, point a), du traité CE imposait alors l'obligation d'arrêter des normes minimales relatives à l'octroi d'une protection, pour des raisons autres que celles qui permettent de bénéficier du statut de réfugié, aux personnes qui ne peuvent retourner dans leur pays d'origine ou aux personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale.
- 627.** Le Plan d'Action du Conseil et de la Commission européenne sur la meilleure façon de mettre en œuvre les dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, adopté en décembre 1998, fixe parmi les objectifs prioritaires la définition de normes minimales relatives à l'octroi d'une protection subsidiaire à ceux qui ont besoin d'une protection internationale⁷³⁰.
- 628.** En 1999, la Commission européenne avait rédigé une note à l'attention du Conseil et des États membres au stade de la préparation de la proposition de directive afin de connaître leur opinion sur l'inclusion des victimes de désastres environnementaux dans les catégories de bénéficiaires⁷³¹.
- 629.** L'étude des diverses versions de directive proposées par la suite par la Commission européenne et les délégations nationales permet d'évaluer les options possibles et identifier les tendances nationales sur la question des motifs de protection, le contenu de l'article 15 ayant été maintes fois remanié.
- 630.** Le 31 octobre 2001, la Commission a présenté une première proposition de directive du

⁷²⁸ Le document 6246/99 ASILE 7, établi par la délégation allemande, fait le point des travaux effectués jusqu'ici par le Groupe « Asile » dans le domaine de la protection subsidiaire.

⁷²⁹ Un élément fondamental à cet égard est la note de la délégation danoise du 17 mars 1997 (Conseil de l'Union européenne, Doc. 6764/97 ASIM 52), dans laquelle était préconisé d'harmoniser la protection subsidiaire.

⁷³⁰ Plan d'action de Vienne, JO C 19 du 23 janvier 1999

⁷³¹ Conseil de l'Union européenne, Document de réflexion sur la protection subsidiaire, Note de la Présidence au groupe Asile, Asile 41, Doc. 13167/99, Bruxelles, 19 novembre 1999, p. 6

Conseil, dénommée alors « Directive sur les conditions de protection ». Elle indiqua au sujet des conditions d'octroi de la protection que « *[i]l n'existe pas d'acquis communautaire portant spécifiquement sur la protection subsidiaire ou complémentaire, mais la CEDH et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme offrent un cadre juridiquement contraignant, qui a inspiré le choix des catégories de bénéficiaires dans la présente proposition. Les catégories et définitions de personnes énumérées dans ce chapitre ne créent pas de groupes complètement nouveaux d'individus que les États membres sont tenus de protéger, mais clarifient et codifient la pratique existante. Les trois catégories indiquées sont largement inspirées des pratiques disparates des États membres et nous semblent reprendre les meilleures* ».

Dans sa version initiale de 2001, la proposition visait « *le demandeur de protection internationale qui se trouve hors de son pays d'origine et ne peut pas y retourner parce qu'il craint avec raison d'y faire l'objet de l'une des atteintes graves et injustifiées suivantes* :

- a) *la torture ou une peine ou traitement inhumain ou dégradant;*
- b) *une violation suffisamment grave de l'un de ses droits individuels pour engager les obligations internationales de l'État membre;*
- c) *une menace contre sa vie, sa sécurité ou sa liberté en raison d'une violence non ciblée liée à un conflit armé ou de violations systématiques ou généralisées des droits de l'homme* »⁷³².

La catégorie de bénéficiaires c) aurait pu être interprétée de façon à prendre en compte les déplacements environnementaux, lorsque le gouvernement est incapable ou réticent à fournir cette protection. Kolmannskog et Myrstad notent sur ce point que plusieurs experts soutiennent qu'il est possible que des violations systématiques ou généralisées des droits de l'homme aient lieu en dehors d'un conflit armé. Ils citent à l'appui de leur raisonnement l'exemple du cyclone Nargis en mai 2008, à la suite duquel la France et d'autres pays avaient accusé la junte birmane de violer les droits fondamentaux de l'homme en n'apportant pas le secours d'urgence nécessaire et en refusant l'aide internationale⁷³³.

⁷³² Commission européenne, COM(2001) 510 final, *Op. Cit.*

⁷³³ Kolmannskog et Myrstad (2009), *Op. Cit.* Ils citent également à l'appui de leur raisonnement l'arrêt de la Cour EDH *Budayeva et autres contre Russie*, 20 mars 2008, n° 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02. Dans cette affaire, les requérants avaient perdu des membres de leurs familles ainsi qu'une partie de leurs biens dans des inondations et coulées de boues. La Cour a constaté la violation de l'article 2 une première fois en raison d'un manquement à l'obligation positive des autorités étatiques de prévenir une coulée de boues et une seconde fois à cause de l'absence d'enquête effective après la catastrophe. Sur la démarche entreprise par la Cour EDH visant à lier le droit individuel à la vie et l'obligation correspondante de l'État de la protéger dans le cas de catastrophe naturelle : KÄLIN Walter et HAENNI DALE Claudine, « L'atténuation des risques de désastre : pourquoi les droits humains sont importants », *Forced Migration Review*, octobre 2008, n°31, p. 38-39

Dans leur ensemble, les catégories de bénéficiaires étaient initialement conçues de façon généreuse, puisque toute violation grave d'un droit fondamental pouvait justifier l'octroi de la protection subsidiaire⁷³⁴. Ceci n'apparaît pas dans le texte final.

631. Le 8 avril 2002, le Groupe « Asile » a entamé l'examen de la proposition. En juin 2002, plusieurs réserves ont été émises par les délégations quant aux catégories de bénéficiaires⁷³⁵. Elles ont été réitérées en juillet⁷³⁶.

II. Le rejet exprès des victimes de catastrophes environnementales

632. Le texte de compromis présenté par la Présidence en septembre 2002 comporte une catégorie additionnelle de bénéficiaires visant d'autres violations des droits de l'homme, à savoir : « *d) des actes ne relevant pas des points a) à c) suffisamment graves pour également obliger un demandeur à quitter son pays ou à ne pas y rentrer ou, dans le cas d'un apatride, le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, lorsque, en raison de ces actes, le demandeur peut prétendre à une protection contre le refoulement, conformément aux obligations* »

⁷³⁴ Le Comité économique et social, dans son avis du 29 mai 2002, avait souligné que « *il peut y avoir d'autres motifs, qui ne sont pas ici envisagés* » pt 3.3.1, Avis du Comité économique et social sur la Proposition de directive du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié, ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, (COM(2001)510 final, 2001/0207 (CNS)), (2002/C 221/11), JO C 221 du 17 septembre 2002, p. 43

⁷³⁵ Conseil de l'UE, Doc. 9038/02. EL souhaitait savoir si l'article 63, point 2, sous a), du TCE autorise un tel degré de détail pour les dispositions concernant la protection subsidiaire. F, soutenue par E/L/P: il devrait être clairement indiqué que la personne concernée doit démontrer que sa crainte est fondée dans son cas particulier. E: les motifs devraient être liés à la convention de Genève, tout en étant insuffisants pour donner droit au statut de réfugié. NL: le comportement de la personne concernée doit être mieux défini à l'article 15. En outre, il convient d'introduire un ordre de priorité concernant les motifs d'obtention de la protection subsidiaire visés sous a), b) et c). P: l'expression « atteintes graves et injustifiées » devrait être clarifiée. Il conviendrait d'ajouter un deuxième alinéa afin de préciser que la protection subsidiaire est un droit individuel fondé sur des circonstances individuelles.

Sur le point a): D/A: ajouter le risque d'être condamné à la peine capitale dans le pays d'origine. NL: ajouter les notions de « risque réel » et de « traitement cruel », telles qu'elles sont définies par la Cour européenne des droits de l'homme. EL: les motifs visés aux points a) et b) sont plus appropriés pour le statut de réfugié. Les différences entre le statut de réfugié et la protection subsidiaire ne sont pas clairement établies.

Sur le point b): E/F/NL/FIN: préciser quelles sont les violations des droits de l'homme qui constitueraient des motifs de protection subsidiaire. NL/FIN: ajouter que, dans ces cas, la personne ne sera ni expulsée ni éloignée. IRL: les cas visés au point b) sont déjà couverts par les points a) et c).

Sur le point c): EL: les motifs visés au point c) doivent être précisés, le libellé actuel étant trop général. E/NL: faire référence à une « violence généralisée non ciblée ». E: ajouter les motifs existant lorsqu'existe un accord international destiné à offrir une protection à certaines personnes ou à des personnes se trouvant dans une situation particulière. NL: les différences existant entre les motifs visés aux points b) et c) devraient être mieux définies. FIN: il n'existe pas d'obligation internationale de ne pas renvoyer une personne dans un pays en guerre.

⁷³⁶ Conseil de l'UE, Doc. 10596/02

internationales des États membres »⁷³⁷.

Pas moins de dix délégations ont exprimé des préoccupations par rapport à la formulation imprécise du point d) et ont exigé une définition claire et précise, ne laissant aucun doute au champ d'application de la protection subsidiaire⁷³⁸.

En réponse, quelques jours plus tard, la Présidence danoise modifia le début du paragraphe en utilisant les concepts de « actes ou traitements » et en clarifiant que: « **Les termes « actes ou traitements » permettent de garantir que seules les situations créés par l'homme et non les situations liées aux catastrophes ou à la famine aboutissent au statut conféré par la protection subsidiaire** »⁷³⁹. La formule était sans ambiguïté. Les catastrophes naturelles étaient exclues, mais celles entraînées par l'activité humaine pouvaient être prises en compte. L'origine anthropique du changement climatique étant avérée par le GIEC⁷⁴⁰, les désastres résultant de ses effets auraient pu être des motifs de protection.

633. Considérée comme laissant une marge d'interprétation considérable, la catégorie de bénéficiaires d) sera finalement supprimée en octobre 2002⁷⁴¹. Un considérant fut ajouté au préambule. Il indique que « *[l]es ressortissants de pays tiers ou les apatrides qui sont autorisés à séjourner sur le territoire des États membres pour des motifs qui ne découlent pas d'un besoin de protection internationale mais qui sont liés à des situations de détresse ou à des considérations d'ordre humanitaire ne relèvent pas du champ d'application de la présente directive* »⁷⁴². Il en ressort que les bénéficiaires de protection humanitaire et de toutes les formes discrétionnaires de séjours tolérés à titre de compassion, bases de protection qui pourraient prendre en compte les déplacements environnementaux, sont écartées du champ de la directive⁷⁴³.

⁷³⁷ Conseil de l'UE, Doc. 11356/02

⁷³⁸ B/D/E/F: reservations. The wording of this sub-paragraph is too vague and could allow a wide margin of interpretation. A/EL/FIN/L/NL/S: scrutiny reservations due to the possible consequences of such a wide wording.

⁷³⁹ Conseil de l'UE: Proposition de directive du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, Note de la Présidence au Comité Stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile, Bruxelles, 20 septembre 2002, Doc. 12148/02, Dossier interinstitutionnel 2001/0207 (CNS)

⁷⁴⁰ Voir le 4^e rapport du GIEC, « Changements Climatiques 2007: Rapport de Synthèse », *Op. Cit.*, p. 5-6

⁷⁴¹ Conseil de l'UE, Doc. 12619/02

⁷⁴² Modifié par le Doc. 14643/02 du 22 novembre 2002: « *Les ressortissants de pays tiers ou les apatrides qui sont autorisés à séjourner sur le territoire des États membres pour des raisons autres que le besoin de protection internationale, mais à titre discrétionnaire par bienveillance ou pour des raisons humanitaires, n'entrent pas dans le champ d'application de la présente directive* ».

⁷⁴³ La proposition de la Présidence du 12 novembre 2002 viendra encore circonscrire le champ de la directive en n'employant plus que la formule « atteintes graves », le terme « injustifiées » étant évacué suite à la

634. Un accord sur les conditions de l'octroi du statut fut trouvé fin 2002 au sein du groupe « Asile ». Tout au long de l'année 2003, les discussions au sein de ce groupe ont eu trait au contenu du statut. Lors de la session du 30 mars 2004, le Conseil a marqué son accord sur le texte. Le 29 avril 2004, plus de deux ans après la première proposition de directive de la Commission⁷⁴⁴, la directive qualification fut adoptée par le Conseil.

635. Interrogé dans le cadre de la procédure de consultation, le Parlement européen avait soulevé, dans le rapport de Jean Lambert du 8 octobre 2002, la question des déplacements environnementaux⁷⁴⁵. En effet, le rapport, attirant l'attention sur certaines lacunes de la politique d'asile dans l'exposé des motifs, notait que *« si la définition actuelle du demandeur d'asile se limite aux personnes victimes de persécutions ou craignant d'être victimes de persécutions du fait d'intervenants humains, on ne s'intéresse pas au nombre croissant de personnes qui sont contraintes de quitter leur chez-soi à cause de la pauvreté ou de la dégradation de l'environnement. Ces personnes ont également besoin de protection et il est urgent de concevoir des instruments et des politiques de prévention appropriés. Cela devrait peut-être constituer la deuxième étape du régime d'asile européen commun »*. Par ailleurs, le rapport avait proposé l'amendement à l'article 15b), lui faisant retrouver son ouverture initiale⁷⁴⁶.

Comme cela l'a été noté, le Parlement européen se montre favorable, et même pousse, à la prise en compte des personnes déplacées par les dégradations environnementales dans le cadre de la politique migratoire de l'UE depuis plus de dix ans.

636. Les travaux préparatoires ont été influencés par des recommandations du Comité des

réserve de la délégation suédoise particulièrement, qui considérait le terme impropre et risquant de faire accepter des « atteintes justifiées », Doc. 14083/02

⁷⁴⁴ Commission européenne, Proposition de directive du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, Bruxelles, 12 septembre 2001, COM(2001) 510 final, 2001/0207 (CNS)

⁷⁴⁵ Parlement européen, Rapport sur la proposition de directive du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, 8 octobre 2002, (COM(2001) 510 – C5-0573/2001 – 2001/0207(CNS)) Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, Rapporteur: Jean Lambert, PE 319.971 A5-0333/2002, JO C 300 E du 11 décembre 2003, p. 25

⁷⁴⁶ L'amendement 55 proposait la rédaction suivante de l'article 15 b) : *« une violation suffisamment grave de l'un de ses droits individuels pour engager les obligations internationales de l'État membre, y compris des menaces non ciblées contre sa vie, son intégrité physique ou sa liberté du fait de la violence généralisée ou d'événements troublant gravement l'ordre public »*.

Ministres ou de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe. L'APCE a milité depuis le milieu des années 1970 pour l'adoption d'une approche commune de la catégorie des personnes ne rentrant pas dans le champ de la Convention de Genève de 1951 mais nécessitant néanmoins une protection contre le refoulement vers leur pays d'origine⁷⁴⁷.

Sur les catégories de bénéficiaires de la protection subsidiaire, la Recommandation (2001)18 du Comité des Ministres⁷⁴⁸ propose que cette protection soit accordée à une personne « *exposée à un risque de torture ou de peines ou traitements inhumains ou dégradants dans son pays d'origine; forcée de fuir son pays d'origine ou de rester hors du pays d'origine à la suite d'une menace à sa vie, sa sécurité ou sa liberté, pour des raisons de violence généralisée résultant de situations telles que des conflits armés; ou pour d'autres raisons reconnues par la législation ou la pratique d'un État membre* ».

Bien qu'elles ne soient pas contraignantes, ces recommandations reflètent les vues des États membres et ont influencé, au moins de façon indirecte, la rédaction de la directive qualification⁷⁴⁹. Si les deux premiers motifs de protection avancés par le Comité des Ministres se retrouvent dans le texte de la directive, le dernier motif était vraisemblablement formulé en des termes trop vagues pour y être consigné⁷⁵⁰.

- 637.** Au total, on constate que le Parlement européen, le Conseil de l'Europe et une part de la doctrine et de la société civile étaient en faveur au cours des travaux préparatoires d'une vision plus large des catégories de bénéficiaires. Une telle approche aurait certainement pu permettre de couvrir des cas de déplacements environnementaux. Certains acteurs étaient même allés jusqu'à se prononcer ouvertement pour l'inclusion de ces situations dans la catégorie des personnes éligibles pour la protection subsidiaire. Le texte final présente un champ d'application considérablement réduit, étant donné la réticence de la grande majorité États membres à souscrire à des obligations en matière de protection dont le champ ne serait pas précisément délimité.

⁷⁴⁷ Voir par exemple les recommandations de l'APCE : 773 (1976) sur la situation des réfugiés de facto; 817 (1977) sur certains aspects du droit d'asile; 1327 (1997) sur la protection et le renforcement des droits de l'homme des réfugiés et des demandeurs d'asile en Europe; 1525 (2001) sur le HCR et le cinquantième anniversaire de la Convention de Genève.

⁷⁴⁸ Comité des Ministres, Recommandation (2001)18 sur la protection subsidiaire, adoptée le 27 novembre 2001 lors de la 774^e réunion des délégués des Ministres

⁷⁴⁹ « *Même en l'absence de force contraignante, les recommandations du comité des Ministres bénéficient d'une autorité « morale » parce qu'elles constituent l'expression collective des exécutifs européens sur un sujet donné, et l'influence qu'elles exercent sur les États membres du Conseil est avérée* », BENOIT-ROHMER Florence et KLEBES Heinrich, « Le droit du Conseil de l'Europe : vers un espace juridique européen », Conseil de l'Europe, 2005, 267 pages, p. 125

⁷⁵⁰ MANDAL (2005), *Op. Cit.*, p. 17

638. On retiendra surtout qu'au cours de la phase préparatoire les désastres environnementaux ont été envisagés puis expressément exclus du champ d'application de la directive. Malgré cette éviction initiale, il reste possible d'examiner le rattachement des déplacés de l'environnement à la catégorie des personnes éligibles pour la protection subsidiaire. À cet escient, il importe de se pencher au préalable sur le contenu de la directive.

§2. *L'encadrement rigoureux du régime applicable à la catégorie*

639. Lors de l'évaluation du contenu de la protection, il convient de garder à l'esprit le contexte politique et technique auquel la Commission a été confrontée lors de l'élaboration de la première directive qualification. Daphné Bouteillet-Paquet souligne que, d'une part, l'ex-article 63 du TCE était une base juridique relativement étroite, en ne prévoyant que l'adoption de « normes minimales » relatives aux conditions pour prétendre au statut, et que, d'autre part, il s'agissait d'une base juridique insuffisante, puisqu'elle ne faisait pas mention du terme « protection subsidiaire » et ne prévoyait « *aucune compétence communautaire en matière de procédure applicable au régime de protection subsidiaire* »⁷⁵¹.

La directive de refonte est revenue sur le régime mis en place⁷⁵². Elle apporte des définitions pour des termes clés, harmonise la définition des acteurs de protection, modifie certaines règles concernant la protection à l'intérieur du pays et harmonise les deux statuts de protection internationale en alignant les droits qu'ils octroient.

Le champ d'application du texte demeure limité (I) mais le statut désormais offert aux bénéficiaires de la protection subsidiaire n'est plus minimum (II).

⁷⁵¹ BOUTEILLET-PAQUET Daphné, « Évaluation de la proposition de directive européenne sur la notion de réfugié et la protection subsidiaire du point de vue de l'expérience des États membres », in D. Bouteillet-Paquet (dir.), *La protection subsidiaire des réfugiés dans l'Union Européenne : un complément à la Convention de Genève?*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 79-94, p. 79-81

⁷⁵² Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil, *Op. Cit.*

I. Un champ d'application *ratione personae* et *ratione materiae* circonscrit

640. Tant les catégories de bénéficiaires de la protection que les conditions de protection, à savoir les clauses d'inclusion, de cessation et d'exclusion, sont strictement délimitées au sein de la directive qualification.
641. L'article 2 de la directive, inchangé lors de la refonte, affirme qu'est éligible pour la protection subsidiaire « *tout ressortissant d'un pays tiers ou tout apatride qui ne peut être considéré comme un réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée, si elle était renvoyée dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, courrait un risque réel de subir les atteintes graves définies à l'article 15, l'article 17 paragraphe 1 et 2 n'étant pas applicable à cette personne et cette personne ne pouvant pas ou compte tenu de ce risque n'étant pas disposée à se prévaloir de la protection de ce pays* ».
642. La protection subsidiaire est fondée sur le « risque réel de subir des atteintes graves » selon l'article 15, qui reste lui aussi identique après la refonte de la directive 2004/83/CE⁷⁵³. Trois catégories de risques sont constitutives d'atteintes graves :
- « a) la peine de mort ou l'exécution, ou;
 - b) la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants infligés à un demandeur dans son pays d'origine, ou;
 - c) des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle ou en cas de conflit armé interne ou international ».

Les paragraphes a) et b) sont basés sur des obligations issues d'instruments régionaux ou internationaux en matière de droits de l'homme, à la différence du paragraphe c)⁷⁵⁴.

En effet, l'article 15a) se réfère à une multitude d'obligations liées à la peine de mort⁷⁵⁵.

⁷⁵³ Sur la notion d'atteintes graves : BATTJES (2006), *Op. Cit.*, p. 234 et s.

⁷⁵⁴ Pour une analyse du troisième motif : LAMBERT Helene and FARRELL Theo, "The Changing Character of Armed Conflict and the Implications for Refugee Protection Jurisprudence", *International Journal of Refugee Law*, 2010, Vol 22, n°2, p. 237-273

⁷⁵⁵ Cf Protocoles n°6 (qui interdit en temps de paix le recours à la peine de mort, entré en vigueur le 1er mars 1985; Tous les Etats membres sont parties à ce Protocole) et n°13 (qui bannit la peine de mort en toutes circonstances, entré en vigueur le 1er juillet 2003; Tous les États membres ont signé ce Protocole. La Belgique, le Danemark, l'Irlande, le Portugal, la Suède et le Royaume-Uni l'ont ratifié) à la CEDH; Protocole II au PIDCP (entré en vigueur le 11 juillet 1991; Tous les États membres y sont parties, sauf la France); Article 3 (mis en corrélation avec l'article 2 sur le droit à la vie) de la CEDH; Articles 2 (« Nul ne peut être condamné à la peine de mort, ni exécuté ») et 19 (« Nul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé vers un État

Quant au paragraphe b), il reprend l'obligation de ne pas renvoyer une personne vers un pays où elle risque de subir la torture ou des traitements inhumains ou dégradants⁷⁵⁶.

Par contraste, l'article 15c) ne reflète aucune obligation en matière de droits humains mais un principe de droit humanitaire. Un parallèle s'établit entre ce paragraphe, qui concerne les contextes de conflits armés, internes ou internationaux, et des concepts issus d'autres instruments régionaux, à savoir la Déclaration de Cartagène et la Convention de l'OUA. Le paragraphe reprend les pratiques des États membres, initiées par le conflit en Ex-Yougoslavie, en matière de protection et de non refoulement des personnes fuyant un conflit armé⁷⁵⁷. Il requiert la preuve d'un certain type de menace (à la différence de l'article I(2) de la Convention OUA)⁷⁵⁸.

Le HCR, commentant la limitation de l'article 15c) aux cas où le seuil d'un « conflit armé interne ou international » est atteint, préconisait que *« [l]es personnes fuyant plus généralement une violence aveugle et des violations massives des droits de l'homme auraient cependant également besoin d'une protection internationale. Il espère que les Etats reconnaîtront la nécessité d'accorder largement la protection en transposant et en appliquant cette disposition »*⁷⁵⁹.

Les trois catégories de personnes citées ne créaient pas de nouvelles catégories de personnes à protéger, mais codifiaient et clarifiaient les pratiques existantes des États membres.

- 643.** Des incohérences dans le champ d'application de la directive ont été relevées. Lejeune et Dewulf constatent que *« [l] 'Union européenne a finalement voulu lier étroitement l'octroi de toute forme de protection internationale à l'existence d'une crainte de violation individualisée de droits fondamentaux, même pour les personnes fuyant des situations de violence généralisée, ce qui confine au contradictoire et ne manquera pas de poser des*

où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort ») de la CDFUE.

⁷⁵⁶ Cf Article 3 de la CEDH et article 19 de la CDFUE

⁷⁵⁷ MANDAL (2005), *Op. Cit.*, p. 19

⁷⁵⁸ La condition relative à l'existence de « menaces graves et individuelles » énoncée à l'article 15 c), a été interprétée par la CEJ dans son arrêt Elgafaji du 17 février 2009 dans l'affaire C-465/07. La Cour a défini les conditions dans lesquelles l'existence de telles menaces peut exceptionnellement être considérée comme établie, lorsque le demandeur n'est pas visé spécifiquement en raison d'éléments propres à sa situation personnelle et a formulé des recommandations quant à l'utilisation du degré de violence aveugle caractérisant le conflit armé comme critère d'appréciation de l'existence de menaces graves et individuelles. Dans ce contexte, la Cour a examiné l'économie, la structure et le libellé de plusieurs dispositions de la directive et a conclu que celles-ci confortaient et confirmaient toutes de manière cohérente cette interprétation. En outre, elle a conclu que cette interprétation était pleinement compatible avec la CEDH, y compris la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à son article 3.

⁷⁵⁹ Commentaires annotés du UNHCR (2005), *Op. Cit.*, p. 34. Sur ce point voir aussi : KOLANOWSKI Stéphane, « La Directive qualification : protection subsidiaire et Droit international humanitaire », in *L'Union européenne et la protection des migrants et des réfugiés*, A-S. Millet-Devalle (dir.), Colloque de Nice des 17 et 18 juin 2010, Paris, Pedone, 2010, p. 205-211

problèmes d'application si la formule devait être transposée à l'identique »⁷⁶⁰. De plus, les dispositions de la directive sur la protection subsidiaire incluent des motifs indiquant une forte présomption en faveur du statut de réfugié conventionnel dans certains cas⁷⁶¹.

- 644.** La directive comporte un article 8 consacré à la fuite interne (désigné « Possibilité de protection interne »), qui se réfère à la possibilité d'une attente raisonnable de protection étatique dans une autre partie du pays⁷⁶². Cette question se pose quand les droits de l'homme sont violés par des acteurs non étatiques. La directive applique trois critères pour apprécier si la protection internationale n'est pas nécessaire parce qu'une protection interne est disponible: pas de crainte de persécution fondée, pas de risque de souffrir d'un préjudice grave et le caractère raisonnable de l'espoir de rester dans cette région du pays. L'article 8 ne donne cependant aucune précision quant aux critères à prendre en compte pour juger du caractère raisonnable de l'alternative, des conditions générales dans le pays et de la situation personnelle du demandeur⁷⁶³. Conformément aux commentaires du HCR, il y a avant tout lieu de déterminer si la question de l'alternative de protection interne est adéquate pour le cas d'espèce⁷⁶⁴. L'agence onusienne a par ailleurs critiqué sévèrement la possibilité de recourir à l'alternative de protection interne « *nonobstant l'existence d'obstacles techniques au retour*

⁷⁶⁰ LEJEUNE Julie et DEWULF Koen, « Droit d'asile et devoir de protection : Protections conventionnelle, temporaire et subsidiaire », Centre pour l'Egalité des chances et la lutte contre le racisme, décembre 2004, 26 pages, p. 20

⁷⁶¹ Selon le HCR, « *Par exemple, un acte de torture commis par des agents étatiques serait normalement lié à un motif de la Convention. C'est seulement lorsque la torture est infligée pour des motivations purement criminelles qu'elle peut donner lieu à une demande de protection subsidiaire au titre de l'article 3 de la CEDH. De même, les situations de conflit armé peuvent engendrer des persécutions liées à un motif de la Convention, par exemple sous la forme d'actes non militaires de persécution par l'Etat et par des agents non étatiques ou sous forme d'activités militaires ciblées. Cela est conforté par la pratique et la jurisprudence des Etats. Le lien de causalité avec un motif conventionnel est très pertinent dans les situations de violations systématiques ou généralisées des droits de l'homme. (...) Le HCR serait donc en faveur d'une clarification dans le sens où la protection subsidiaire ne devrait s'appliquer que lorsqu'il n'y a aucun lien entre le risque ou la menace d'atteinte et l'un quelconque des cinq motifs conventionnels* », (2005), *Op. Cit.*

⁷⁶² Voir *supra* en première partie aux para. 422 et s.

⁷⁶³ Les éléments suivant pourraient être pris en compte: la protection doit être garantie par une autorité reconnue juridiquement, l'accès au territoire doit pouvoir se faire dans des conditions de sûreté, de dignité et de légalité et la réinstallation doit pouvoir pratiquement se faire sans difficultés indues; il doit être tenu compte de la situation particulière des groupes vulnérables; l'absence de risque de refoulement doit être assurée; l'absence de risque d'un mal sérieux doit être objectivement établie; Cf Projets de lois asile et immigration - Observations des ONG, Bruxelles, mai 2006 (projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers qui transpose la directive 2004/83/CE du Conseil de l'Union européenne du 29 avril 2004).

⁷⁶⁴ Guide du HCR, para. 91 et Principes directeurs du HCR sur la protection internationale : La possibilité de fuite ou de réinstallation interne dans le cadre de l'application de l'article 1er A 2 de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, HCR/GIP/03/04, 23 juillet 2003. Ces principes directeurs sur la possibilité de fuite interne font une distinction entre l'analyse de la pertinence (est-ce que l'application de la possibilité de fuite interne peut être pertinente dans le contexte d'une affaire ?) et l'analyse du caractère raisonnable (est-ce que l'application de cette possibilité de fuite interne apparaît comme raisonnable compte tenu de la situation personnelle (subjective) du requérant et des conditions générales (objectives) de la région de réinstallation ?).

vers le pays d'origine », pour la bonne raison que si l'alternative proposée n'est pas accessible d'un point de vue pratique, il n'existe pas d'alternative de protection interne et elle ne peut être raisonnable. Selon Goodwin-Gill, une possibilité de fuite interne sera jugée comme présente quand il existe une preuve factuelle que la protection peut être procurée au demandeur d'asile dans une autre région du pays d'origine et quand le demandeur d'asile a la chance de « *conserver une espèce d'existence sociale et économique* »⁷⁶⁵.

L'article 8 de la directive de refonte comble les lacunes de son aïeule. Il introduit *in extenso* les conditions préalables énoncées dans l'arrêt *Salah Sheekh c. Pays-Bas* de janvier 2007 de la CEDH⁷⁶⁶ pour l'applicabilité de la notion de protection à l'intérieur du pays. Les États membres devront, s'ils décident de rejeter une demande, s'assurer que le demandeur n'a « *pas une crainte fondée d'être persécuté ou ne risque pas réellement de subir des atteintes graves* », ou qu'il a « *accès à une protection contre les persécutions ou les atteintes graves* » et surtout « *qu'il peut, en toute sécurité et en toute légalité, effectuer le voyage vers cette partie du pays et obtenir l'autorisation d'y pénétrer et que l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'il s'y établisse* ». De plus, il supprime la possibilité de fuite à l'intérieur du pays malgré les obstacles techniques, parce qu'incompatible avec les exigences précitées, et il fait mention de l'obligation qui incombe aux autorités d'obtenir des informations précises et actualisées sur la situation générale du pays⁷⁶⁷.

- 645.** La directive prévoit la cessation de la protection subsidiaire dans le cas d'un changement des circonstances qui y avaient donné droit. Le changement doit être « *d'une nature significative et permanente de telle manière que la personne ayant droit à la protection subsidiaire ne soit plus exposée à un réel risque de préjudice grave* » (article 16). Une analyse minutieuse et approfondie des situations post-conflit joue un rôle important quand il s'agit d'apprécier si le changement de circonstances est de nature temporaire ou durable et si la clause de cessation s'applique.

Désormais, il est aussi prévu une dérogation à la cessation du statut de protection subsidiaire lorsque les circonstances qui ont donné lieu à la reconnaissance ou à l'octroi de ce statut ont

⁷⁶⁵ GOODWIN-GILL Guy S, *The Refugee in International Law*, Oxford, UK, Clarendon Press, 1996, 624 pages, p. 74-75

⁷⁶⁶ Cour EDH, *Salah Sheekh c. Pays-Bas*, 11 janvier 2007, n°1948/04, pt 141. Dans cet arrêt, la Cour a interprété la notion de protection à l'intérieur du pays à la lumière de l'article 3 de la CEDH.

⁷⁶⁷ L'article 8 de la directive de refonte reflète de cette manière l'article 8§1 de la directive sur les procédures d'asile. Cf Commission européenne, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, et relatives au contenu de cette protection (Refonte), COM(2009) 551 final du 21 octobre 2009, Exposé des motifs, pt 3.1.2

cessé d'exister. Il ne s'agit là que de la transcription de la disposition figurant à l'article 1er, section C, § 5 et 6 de la Convention de Genève, que les rédacteurs avaient omis de reprendre lors de l'élaboration de la directive de 2004⁷⁶⁸.

646. La directive qualification prévoit également à l'article 17 des motifs d'exclusion de la protection subsidiaire assez similaires à ceux mentionnés dans l'article 1.F de la Convention de Genève relative au statut de réfugiés⁷⁶⁹. Sont exclues : les personnes qui ont commis, instigué ou participé à des crimes contre la paix, des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité; à un crime grave; sont coupables d'actes contraires aux objectifs et aux principes des articles 1 et 2 de la Charte des Nations Unies. En outre, conséquence des attentats du 11 septembre, la protection subsidiaire peut être refusée à une personne si « *elle représente un danger pour la communauté ou la sécurité du pays dans lequel elle se trouve* » (article 17.1d). Dans ce contexte, il est important de rappeler le caractère absolu de l'interdiction du refoulement stipulée dans l'article 3 de la CEDH, l'article 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et l'article 7 du PIDCP. Par contre, aucune mention n'est faite des clauses d'exclusion définies dans les articles 1.D et 1.E de la Convention de Genève⁷⁷⁰.

II. Un statut désormais similaire aux réfugiés conventionnels

647. S'agissant des droits relatifs au statut, l'élément fondamental à rappeler est que la première directive qualification n'établissait que des « *normes minimales communes* »⁷⁷¹. Le statut offert était moins protecteur que le statut privilégié par rapport au droit commun des étrangers dont bénéficient les réfugiés, car il était supposé qu'il serait de nature temporaire⁷⁷². Ces

⁷⁶⁸ DUTERME Frédéric: *Adoption d'une nouvelle directive «qualification»*, Coll. orange, éd Vanden Broele, 5 janvier 2012, <http://www.collectionorange.be/Actualit%C3%A9.aspx?id=218> (accédé le 30 janvier 2012)

⁷⁶⁹ A propos des clauses d'exclusion: MANDAL (2005), *Op. Cit.*, p. 19

⁷⁷⁰ ICMPD (2006), *Op. Cit.*, p. 17-19

⁷⁷¹ Pour une analyse critique de ce nivellement par le bas : SUEUR Jean-Jacques, « Sur les «normes et garanties minimales». Aux confins du « système migratoire » européen », in *L'Union européenne et la protection des migrants et des réfugiés*, A-S. Millet-Devalle (dir.), Colloque de Nice des 17-18 juin 2010, Paris, Pedone, 2010 : « *Les normes minimales dont il va être question ne sont pas un standard, une sorte de droit commun en gestation, mais plutôt l'expression assez pathétique d'un protectionnisme marqué par des arrières pensées plus ou moins avouées* ». Le Professeur Sueur en arrive à écrire que « *la seule conciliation possible dans ces conditions très particulières est celle qui s'opère par plus petit dénominateur commun, en égalisant au moins disant, pour permettre une égalisation au moindre coût* ».

⁷⁷² La première directive qualification établissait une hiérarchie entre les réfugiés conventionnels et les bénéficiaires de la protection subsidiaire, ceci étant révélé à la simple lecture du nom du statut offert. Une telle différenciation ne trouve pas de base juridique en droit international. Le choix même du terme « subsidiaire », et pas « complémentaire », reflète le désir d'offrir une protection moindre et suppose le rejet en premier lieu d'une demande d'octroi du statut de réfugié. Une hiérarchie dans les formes de protection

différences s'étaient d'ailleurs davantage creusées au fil des versions de propositions de la Commission européenne⁷⁷³. Au final, si quelques droits étaient communs avec le statut de réfugié, la plupart était en deçà de ses standards⁷⁷⁴. C'est à ce prix que l'accord de tous les Etats membres sur le texte final fut obtenu⁷⁷⁵.

- 648.** Certains pays membres (notamment la Suède, le Danemark, la Finlande et les Pays-Bas) avaient, toutefois, décidé d'octroyer aux deux catégories de personnes à protéger les mêmes droits, l'article 3 de la directive leur permettant d'adopter ou maintenir des normes plus favorables.
- 649.** La directive de refonte élimine les différences dans le niveau des droits conférés aux réfugiés et aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire, qui « *ne [pouvaient] plus être considérées comme justifiées* »⁷⁷⁶. Les amendements portent sur l'accès à la protection sociale, aux soins de santé, à l'éducation et au marché du travail. Ils sont en ligne avec la jurisprudence de la Cour EDH⁷⁷⁷.
- 650.** La directive 2004/83/CE prévoyait déjà que, tout comme les réfugiés, les bénéficiaires de la protection subsidiaire mineurs ont accès à l'éducation dans les mêmes conditions que les nationaux et les adultes dans les mêmes conditions que les étrangers résidant légalement

s'était instaurée en contradiction le principe de faire de la Convention de Genève un modèle des droits à offrir. Le rapport du Parlement européen avait critiqué cette situation et avait préconisé l'égalité de traitement: « *Le rapporteur estime que cela n'est pas suffisamment fondé et que la distinction apparaît par conséquent arbitraire, notamment parce que les statuts sont complémentaires et non hiérarchisés* », Parlement européen, Rapport A5-0333/2002final du 8 octobre 2002, *Op. Cit.*, Exposé des motifs, p. 56. Le HCR estime qu'un aspect positif ressort puisqu'il « *considère toutefois que l'emploi du terme «subsidiaire», la définition figurant à l'article 2 e) et le titre du chapitre visent à garantir que la protection subsidiaire n'est examinée qu'après une décision négative relative à la demande de reconnaissance du statut de réfugié ou quand un demandeur limite explicitement sa demande à la protection subsidiaire* », UNHCR (2005), *Op. Cit.*

⁷⁷³ Le Professeur Carlier souligne que la proposition initiale de la Commission « *avait fixé le principe d'égalité de droits pour les deux formes de protection internationale, sauf exception limitée à des conditions de temps pour la durée du titre de séjour et un délai d'accès au marché de l'emploi et de la formation professionnelle* ». CARLIER (2005), *Op. Cit.*, p. 321

⁷⁷⁴ *Ibid.*, p. 316 et s.

⁷⁷⁵ Pour un retour sur les négociations relatives au contenu de la protection: McADAM (2005), *Op. Cit.*, p. 497 et s. Pour une analyse complète des droits conférés: BATTJES Hemme, "Subsidiary Protection and Reduced rights", in Karin Zwaan (ed.), *The Qualification Directive : Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2007, p. 49-55

⁷⁷⁶ Commission européenne, COM(2009) 551 final, *Op. Cit.*

⁷⁷⁷ La Cour EDH a relevé les insuffisances de la directive 2004/83/CE dans les arrêts du 15 février 2006 dans les affaires *Niedzwiecki c. Allemagne* (n°58453/00 du 25 octobre 2005) et *Okpiz c. Allemagne* (n°59140/00 du 25 octobre 2005), qui concernent l'alignement des deux statuts de protection. La Cour EDH a condamné l'Allemagne pour atteinte discriminatoire au droit de mener une vie familiale, pour avoir conditionné le bénéfice d'un droit social à l'exigence d'un titre de séjour particulier (violation de l'article 14 CEDH combiné à l'article 8).

(article 27). Ils ont accès au logement (article 30) et bénéficient de la liberté de circulation (article 32) dans les mêmes conditions que les étrangers résidant légalement. Les deux catégories de personnes protégées peuvent aussi recevoir une aide au rapatriement (article 34). Les personnes vulnérables, comme les mineurs non accompagnés (article 30), bénéficient de mesures spéciales plus protectrices.

Avec la directive de refonte, les bénéficiaires de la protection subsidiaire seront aussi bien protégés que les réfugiés lorsqu'il s'agit de l'exercice d'une activité professionnelle. Ils seront autorisés à exercer une activité salariée ou non salariée, sous réserve des règles généralement applicables dans le secteur d'activité concerné et dans les services publics, immédiatement après que la protection aura été octroyée. La législation nationale s'appliquera en ce qui concerne les rémunérations, l'accès aux régimes de sécurité sociale liés aux activités professionnelles salariées ou non salariées, ainsi que les autres conditions relatives à l'emploi (article 26)⁷⁷⁸. De même, l'accès à l'éducation ou aux soins de santé ne pourra plus être limité aux prestations essentielles (articles 28 et 29§3). Les États organiseront le maintien de l'unité familiale dans les mêmes conditions pour les deux catégories de bénéficiaire de la protection internationale (article 23)⁷⁷⁹.

En matière de titre de séjour, une différenciation est cependant maintenue. Un titre de séjour valable pendant au moins un an, et renouvelable pour une période d'au moins deux ans, est octroyé aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, alors que les réfugiés bénéficient d'un titre de séjour valable au moins trois ans et renouvelable (article 24).

- 651.** Au total, toutes ces restrictions au niveau de la définition de la catégorie de bénéficiaire de la protection subsidiaire et du régime qui lui est applicable limitent les possibilités de rattachement des déplacés de l'environnement à cette catégorie de personnes à protéger.

⁷⁷⁸ La directive 2004/83/CE prévoyait qu'il pouvait être tenu compte de la situation du marché du travail national pour la détermination temporaire de priorités d'accès à l'emploi (article 26).

⁷⁷⁹ La marge de discrétion laissée aux Etats membres pour l'organisation du maintien de l'unité familiale pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire est donc supprimée.

Section 2. L'applicabilité de la protection subsidiaire aux déplacés de l'environnement

652. Les possibilités de rattachement des déplacés environnementaux à la directive qualification sont limitée. Dans le cadre d'une analyse sommaire de cette option, le document de travail de la Commission européenne d'avril 2013 énonce de manière lapidaire que cette directive « *n'inclut pas les dégradations environnementales ou le changement climatique parmi les types d'atteintes graves qui peuvent conduire à octroyer une telle protection* »⁷⁸⁰.

La détermination rigoureuse et inflexible des catégories de bénéficiaires de la directive qualification fait que les possibilités d'y rattacher les déplacés de l'environnement ne peuvent passer que par une interprétation extensive de certaines dispositions, ceux-ci n'y étant pas explicitement cités (§1). Un développement des catégories de bénéficiaires, à l'appui d'exemples nationaux, reste cependant envisageable afin de les inclure expressément (§2).

§1. Des possibilités de protection minces

653. La thèse de l'oubli ou de la méconnaissance des situations de fuite liées à des dégradations environnementales n'est pas crédible puisque, d'une part, le problème a été débattu lors des travaux préparatoires, et que, d'autre part, la catégorie des personnes éligibles pour la protection subsidiaire a été harmonisée il y a tout juste quelques années, la communauté internationale était alors déjà alertée des risques d'augmentation de déplacements à cause des dégradations environnementales, notamment en raison des effets du changement climatique. Comme l'a avancé le Professeur McAdam, cette lacune est volontaire⁷⁸¹. La question des déplacés environnementaux n'a non plus été envisagée lors de la récente refonte de la directive et aucun amendement de l'article 15, qui définit le concept d'« atteintes graves », n'a été apporté⁷⁸².

La catégorie des personnes éligibles pour la protection subsidiaire demeure donc, de prime

⁷⁸⁰ European Commission, SWD(2013)138 final, *Op. Cit.*

⁷⁸¹ McADAM (2007), *Op. Cit.*, p. 55

⁷⁸² Qui plus est, l'article 37 « Rapport » (nouveau article 38), qui prévoyait en priorité la révision de certains articles dont l'article 15, a été remanié afin de supprimer cette mention.

abord, inapplicable aux déplacés environnementaux (I). L'interprétation extensive de certaines notions pourrait, toutefois, permettre de contourner cette situation (II).

I. Un rattachement impossible selon la lettre de la directive

- 654.** Plusieurs considérants du préambule consignent, avant même le corps du texte, des aspects essentiels pour l'application de la catégorie de personnes éligibles pour la protection subsidiaire aux déplacés environnementaux.

Toutefois, se pose la question du statut de ces dispositions⁷⁸³. Pour ce qui est du domaine migratoire, ce renvoi à des dispositions hors du texte même des directives n'est pas surprenant. Le Professeur Philippe De Bruycker a mis en lumière et a réprouvé cette technique légistique (trop) fréquemment utilisée par le Conseil pour éviter les propositions de la Commission européenne. Il conclut qu'il en résulte une véritable dénaturation de « *la directive en tant que norme juridique* », le statut des principes contenus dans le préambule étant « *plus qu'ambigu* »⁷⁸⁴. Or, la Cour a affirmé que « *le préambule d'un acte communautaire n'a pas de valeur juridique contraignante et ne saurait être invoqué pour déroger aux dispositions mêmes de l'acte concerné* »⁷⁸⁵.

Dès lors, il faut considérer que ces considérants fournissent seulement des indices quant à l'intention du législateur européen au moment de la rédaction, ou sur les circonstances dans lesquelles le texte a vu le jour, dans le but de faciliter sa compréhension et son interprétation ultérieure. Ce contenu pose une toile de fond et permet ainsi de mieux situer, tant objectivement que subjectivement, les éléments qui ont contribué à l'adoption du texte.

- 655.** La clarification la plus importante découle de la lecture combinée de l'article 15 et du considérant 35 (considérant 26 dans la directive 2004/83/CE)⁷⁸⁶. En effet, selon ce considérant, « *Les risques auxquels la population d'un pays ou une partie de la population est généralement exposée ne constituent normalement pas en eux-mêmes des menaces*

⁷⁸³ La valeur juridique des préambules a fait l'objet de nombreux commentaires de la part de la doctrine et d'interprétations jurisprudentielles. En France, la décision du Conseil Constitutionnel du 16 juillet 1971 « Liberté d'association », reconnaît la valeur constitutionnelle du Préambule de la Constitution de 1958. Dans sa jurisprudence ultérieure, le Conseil Constitutionnel a invoqué d'autres éléments du Préambule.

⁷⁸⁴ DE BRUYCKER Philippe, « Le niveau de l'harmonisation législative de la politique européenne d'asile et d'immigration », in F. Julien-Lafférière, H. Labayle et Ö. Edström (dir.), *La politique européenne d'immigration et d'Asile : bilan critique cinq ans après le traité d'Amsterdam*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 45-75, p. 57

⁷⁸⁵ CJCE, *Procédure pénale contre Gunnar Nilsson, Per Olov Hagelgren et Solweig Arrborn*, 19 novembre 1998, C-162/97, Rec.1998, p. I-07477

⁷⁸⁶ LEJEUNE et DEWULF (2004), *Op. Cit.*, p. 19

individuelles à qualifier d'atteintes graves ». Les personnes fuyant un désastre naturel se voient donc a priori exclues du champ de la protection subsidiaire.

A l'instar de Kolmannskog et Myrstad, il est possible de débattre sur la qualification des impacts d'un changement climatique sans précédent et accéléré comme risques auxquels la population d'un pays est généralement exposée. Les deux experts avancent ainsi que, s'il est clair qu'un risque peut frapper sans discrimination, les désastres naturels résultent de la combinaison d'un risque avec une certaine vulnérabilité et un manque de protection⁷⁸⁷.

- 656.** Le considérant 15 (ex-considérant 9) apporte aussi des éléments intéressants puisqu'il indique que « *Les ressortissants de pays tiers ou les apatrides qui sont autorisés à séjourner sur le territoire des États membres pour des raisons autres que le besoin de protection internationale, mais à titre discrétionnaire par bienveillance ou pour des raisons humanitaires, n'entrent pas dans le champ d'application de la présente directive* ». Les catégories juridiques de personnes protégées pour motif humanitaire, base de protection potentielle pour les victimes de catastrophes naturelles, semblent donc écartées de la directive. On rappelle que l'ajout de ce considérant avait été proposé suite à la suppression de la catégorie de bénéficiaires d) visant les violations graves des droits humains ne relevant pas des cas a) à c), et que cette suppression avait eu lieu précisément à cause de doutes quant au champ d'application vague de cette catégorie de bénéficiaires, qui pouvait potentiellement englober des situations telles que les désastres naturels.

II. Le rattachement par l'interprétation extensive des catégories d'atteintes graves de l'article 15

- 657.** Si la pratique démontre une interprétation et une utilisation plutôt « timorées » des paramètres d'identification de la catégorie de personnes nécessitant une protection subsidiaire, il serait néanmoins abusif d'estimer que toute situation de déplacement environnementaux doit être placée hors du champ d'application de la directive qualification. Est-il en particulier concevable que le renvoi vers un pays sévèrement affecté par une dégradation environnementale doive être considéré comme exclu par nature du motif de protection relatif à l'interdiction du retour vers un pays où la personne risque de subir des traitements ou des sanctions inhumains ou dégradants?

⁷⁸⁷ KOLMANNSSKOG et MYRSTAD (2009), *Op. Cit.*

658. Pareille interrogation est loin d'être saugrenue. En se fondant sur la méthode évolutive d'interprétation, une portée plus large que celle que suggère la lettre du texte peut être donnée à l'article 15⁷⁸⁸. Selon une jurisprudence constante de la Cour de Justice, « *il y a lieu, pour l'interprétation d'une disposition de droit de l'Union, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie* »⁷⁸⁹. Dès lors, on peut se départir de l'exégèse du texte et de l'intention initiale des auteurs pour s'adapter aux exigences nouvelles. Or, le contexte juridique a évolué avec le traité de Lisbonne et un meilleur traitement des demandes de protection y est prévu. L'interprétation extensive des catégories d'atteintes graves peut permettre un rattachement de certaines personnes déplacées pour une cause environnementale à la catégorie des personnes éligibles pour la protection subsidiaire.

659. Le cas des traitements inhumains ou dégradants dans le pays d'origine au sens de l'article 15 b) pourrait être applicable. Il représente un scénario éventuellement pertinent selon McAdam⁷⁹⁰, en ce qu'il est le seul point à partir duquel il peut être envisagé un élargissement de la portée de la directive. En effet, des violations graves de droits fondamentaux peuvent être constitutives de tels traitements. De même, « *[l]e retour vers un pays très gravement affecté par le changement climatique au point que la situation y serait devenue invivable pourrait également relever de la notion de traitement inhumain ou dégradant* »⁷⁹¹.

Bien que cette approche puisse être considérée comme venant à l'encontre de la position des rédacteurs, qui l'ont exclue lors des travaux préparatoires, on constate que l'article 15 est quand même basé, en partie, sur la CEDH avec la référence au droit à la vie (article 2) et à l'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants (article 3)⁷⁹². La Cour EDH a déjà interprété le concept de « traitements inhumains » de façon progressive⁷⁹³. Il

⁷⁸⁸ « *La méthode historique ou évolutive se fonde sur l'idée que le droit est une création continue de la société dont les textes ne sont que l'expression provisoire qui doit évoluer avec le milieu social. Ils peuvent donc se détacher de la volonté initiale du législateur et acquérir un sens nouveau pour s'adapter aux exigences nouvelles* », BERGEL (2006), *Op. Cit.*, p. 269. Le considérant 36 de la directive 2004/83 indique que « *Il y a lieu d'évaluer régulièrement la mise en oeuvre de la présente directive en tenant compte en particulier de l'évolution des obligations internationales des États membres en matière de non-refoulement* ». Le développement des droits de l'homme est donc évoqué.

⁷⁸⁹ Voir l'arrêt du 17 novembre 1983, *Merck*, 292/82, Rec. p. 3781, pt 12; l'arrêt du 21 février 1984, *St. Nikolaus Brenneri*, 337/82, Rec. p. 1051, pt 10, l'arrêt du 14 octobre 1999, *Adidas*, C-223/98, Rec. p. I-7081, pt 23; l'arrêt de la Cour du 7 juin 2005, *VEMW e.a.*, C-17/03, Rec. p. I-4983, pt 41; l'arrêt du Tribunal du 13 avril 2011, *République fédérale d'Allemagne c. Commission européenne*, T-576/08, Rec. 2011, pt 105

⁷⁹⁰ McADAM (2007), *Op. Cit.*, p. 83

⁷⁹¹ JAILLARD, DE BRUYCKER *et al.* (2010), *Op. Cit.*, p. 491

⁷⁹² KOLMANSKOG Vikram, "Climate change-related displacement and the European response", Paper presented at SID Vijverberg Session on Climate Change and Migration, The Hague, 20th January 2009

⁷⁹³ Cour EDH, *Selmouni c. France*, 28 juillet 1999, n° 25803/94, pt 101: « *compte tenu de ce que la Convention est un « instrument vivant à interpréter à la lumière des conditions de vie actuelles » (voir, notamment,*

pourrait donc, dans l'avenir, fournir une base pour protéger les déplacés de l'environnement. L'évolution de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, notamment concernant le lien entre la prévention des désastres environnementaux et le droit à la vie⁷⁹⁴, fait dire à certains auteurs que la protection subsidiaire pourrait être accordée à des déplacés environnementaux⁷⁹⁵.

De plus, le considérant 34 (ex-considérant 25) indique que les critères pour pouvoir bénéficier de la protection subsidiaire doivent être définis « *sur la base des obligations internationales au titre des instruments relatifs aux droits de l'homme et des pratiques déjà existants dans les États membres* ». Par la lecture combinée de ce considérant et du point b) de l'article 15 sur le cas des traitements inhumains ou dégradants, des commentateurs ont pu dire qu'il « *existe une base juridique, certes limitée, pour envisager d'intégrer les personnes fuyant leur pays d'origine pour des raisons climatiques ou environnementales dans la directive* »⁷⁹⁶.

660. Quant aux violences aveugles, qui constituent en d'autres termes des événements perturbant sérieusement l'ordre public, elles peuvent se dérouler lors d'une guerre civile ou d'autres troubles internes violents. Selon une interprétation plus large, elles pourraient également être constatées à la suite de catastrophes naturelles. En effet, il est question de situations où la paix et la sécurité sont ébranlées de sorte que les mécanismes normaux pour prévenir, enquêter et punir les crimes sont tellement inefficaces qu'ils laissent les individus sans protection étatique⁷⁹⁷. Dès lors, « *on peut imaginer que ces personnes relèvent de la protection subsidiaire dans des cas où la diminution des ressources naturelles en eau ou en vivres due au changement climatique déboucherait sur un conflit armé susceptible d'être couvert par l'article 15, c) de la directive de qualification* »⁷⁹⁸.

661. Dès lors, l'application de la protection subsidiaire aux déplacés de l'environnement dépend de

arrêts Tyrer c. Royaume-Uni du 25 avril 1978, série A n°26, p. 15-16, §31; Soering c. Royaume-Uni du 7 juillet 1989, série A n°161, p. 40, §102; Loizidou c. Turquie du 23 mars 1995, série A n°310, p.26-27, §71), la Cour estime que certains actes autrefois qualifiés de «traitements inhumains et dégradants», et non de «torture», pourraient recevoir une qualification différente à l'avenir. La Cour estime en effet que le niveau d'exigence croissant en matière de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales implique, parallèlement et inéluctablement, une plus grande fermeté dans l'appréciation des atteintes aux valeurs fondamentales des sociétés démocratiques ». Ainsi, le caractère intangible du droit garanti par l'article 3 n'en interdit pas une approche évolutive.

⁷⁹⁴ Voir *supra* en première partie aux para 203 et s. et 399 et s.

⁷⁹⁵ Voir par exemple Cour EDH, *Budayeva et al v. Russie*, 20 mars 2008, n° 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02. La CEDH a estimé que le droit à la vie avait été menacé par l'absence de prise de mesures effectives des autorités dans la prévention de coulées de boue tuant de nombreuses personnes.

⁷⁹⁶ JAILLARD, De BRUYCKER *et al.* (2010), *Op. Cit.*, p. 491

⁷⁹⁷ MANDAL (2005), *Op. Cit.*, p. 13

⁷⁹⁸ JAILLARD, De BRUYCKER *et al.* (2010), *Op. Cit.*, p. 491

l'interprétation donnée aux motifs de protection. Actuellement, l'inclusion des déplacés environnementaux dans une des catégories de bénéficiaires de la directive qualification ne peut se faire que par une interprétation extensive de ces catégories. En effet, l'article 15 ne laisse aucune place pour la considération de catégories supplémentaires de bénéficiaires. Les rédacteurs ont pensé un champ d'application clairement circonscrit, celui-ci ayant été la condition pour l'adoption de l'instrument par les États membres. Ces derniers conservent néanmoins la faculté d'aller plus loin que le texte de la directive. Au-delà du niveau national, la couverture des déplacements environnementaux de façon coordonnée à l'échelle de l'Union européenne semble donc nécessiter une révision de la directive. Les législations en matière de protection internationale de certains pays scandinaves sont particulièrement intéressantes à ce propos.

§2. Le développement des catégories de bénéficiaires à l'appui des modèles scandinaves

- 662.** La refonte de la directive 2004/83/CE était prévue dans son texte au considérant 36 et à l'article 37⁷⁹⁹. L'insertion d'une telle disposition parmi les clauses finales montre que le législateur européen s'était projeté dans le temps, en pensant que des modifications ultérieures de la directive pourraient être nécessaires. Cette technique de la « clause de rendez-vous » constitue, selon le Professeur De Bruycker, une des techniques classiques de rattrapage des institutions européennes dans le domaine migratoire pour « *limiter autant que faire se peut les effets pervers que peuvent avoir les dispositions les plus restrictives des directives ainsi que de mettre en place un mécanisme susceptible de relancer dans l'avenir le débat sur le niveau d'harmonisation* »⁸⁰⁰. L'article 37 de la directive 2004/83/CE visait de plus, de façon expresse, la proposition de modifications pour l'article 15 relatifs aux atteintes graves.

⁷⁹⁹ Le considérant 26 stipule que « *Il y a lieu d'évaluer régulièrement la mise en œuvre de la présente directive en tenant compte en particulier de l'évolution des obligations internationales des États membres en matière de non-refoulement* ». Et selon l'article 37, « *1. Au plus tard le 10 avril 2008 la Commission présente un rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la présente directive et propose, le cas échéant, les modifications nécessaires. Ces propositions de modifications concernent en priorité les articles 15, 26 et 33. (...) 2. Après avoir présenté ledit rapport, la Commission présente un rapport au moins tous les cinq ans au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la présente directive* ».

⁸⁰⁰ DE BRUYCKER (2005), *Op. Cit.*, p. 60 et 62

- 663.** L'intégration des déplacements environnementaux lors de la seconde étape de la construction du RAEC avait été souhaitée par le rapport de la députée européenne verte Jean Lambert de 2002 sur la proposition de directive de la Commission⁸⁰¹. Plus récemment, dans le cadre de son avis d'avril 2010 sur la proposition de refonte de la directive qualification, le Conseil Économique et Social Européen (CESE) a considéré qu'il conviendrait « *de suggérer l'idée d'élargir encore le public susceptible d'être reconnu comme devant bénéficier d'une protection internationale* ». Il ajoute que « *dans le contexte actuel, s'il convient manifestement de refuser le statut de réfugié aux demandeurs considérés uniquement comme migrants économiques, cette catégorie étant régie par des règles ad hoc, la situation des réfugiés environnementaux apparaît aujourd'hui plus problématique* » étant donné les conséquences de ces déplacements sur l'exercice des droits humains. Enfin, il mentionnait que « *[c]es questions pourraient éventuellement être examinées dans le cadre de la refonte de la directive 2004/83/CE* »⁸⁰².
- 664.** Aucune proposition en ce sens n'a été pourtant faite lors de la refonte de la directive 2004/83/CE et la clause de rendez-vous dans la directive 2011/95/UE ne fait pas mention de la modification de cet article dans le futur⁸⁰³.

⁸⁰¹ Parlement européen, Rapport sur la proposition de directive du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, 8 octobre 2002, (COM(2001) 510 – C5-0573/2001 – 2001/0207(CNS)) Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, Rapporteur: Jean Lambert, PE 319.971 A5-0333/2002, JO C 300 E du 11 décembre 2003, p. 25

⁸⁰² Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait de la protection internationale dans les États membres (refonte), COM(2009) 554 final – 2009/0165 (COD) (2011/C 18/15), Rapporteur: M. PEZZINI, adopté lors de la 462e session plénière des 28 et 29 avril 2010 (séance du 28 avril 2010), JO C 18/85 du 19 janvier 2011. Le Comité estimait également que « *ces nouvelles problématiques mériteraient en outre un examen plus approfondi, notamment dans le cadre de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile* ». Le CESE a aussi souligné que « *la référence au droit d'asile permettrait de légitimer la décision d'un État membre d'appliquer la nouvelle directive également dans les cas ne relevant pas de son champ d'application (voir articles 3, 4, 11 et 12 de la proposition), en présence de raisons humanitaires sérieuses empêchant le retour dans le pays d'origine, à distinguer des actes de persécution spécifiques* ». A ce propos, le Comité ajoute que « *Lorsqu'une personne quitte son propre pays non pas parce qu'elle subit une discrimination individuelle, mais en raison d'événements graves (guerre civile, violences généralisées, agressions extérieures, catastrophes naturelles, réfugiés environnementaux, etc.), il n'est pas prévu, de manière générale, de pouvoir lui accorder le statut de réfugié. Toutefois, la législation relative à l'immigration permet de faire face à des urgences humanitaires provoquées par des événements exceptionnels, en prévoyant des mesures de protection temporaires nécessaires à l'accueil provisoire et approprié des populations réfugiées* ».

⁸⁰³ Le nouvel article 38 stipule que « *Au plus tard le 21 juin 2015, la Commission présente un rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la présente directive et propose toutes modifications nécessaires. Ces propositions de modification concernent en priorité les articles 2 et 7* ».

665. Bien que le contexte semble peu propice à la révision de l'article 15, une réflexion sur le développement des catégories de bénéficiaires de la protection subsidiaire, à l'appui de modèles nationaux, peut être conduite. En effet, certains États membres vont plus loin et offrent des normes plus favorables pour décider quelles sont les personnes qui ont besoin d'une protection internationale (possibilité rappelée par l'article 3 de la directive), dont quelques-unes sont de nature à couvrir des formes de déplacements environnementaux.
666. Les trois modèles qui sont développés et discutés ici sont les législations suédoise (I) et finlandaise (II) en matière d'asile, qui sont les seules à mentionner expressément comme catégorie de bénéficiaires de la protection internationale les personnes fuyant une catastrophe environnementale, et le mécanisme danois de protection humanitaire (III), dont la flexibilité permettrait d'englober certains scénarios de déplacements environnementaux.

I. La législation suédoise concernant les « autres personnes ayant besoin d'une protection »

667. Depuis janvier 1997, la Loi suédoise relative aux étrangers prévoit la protection des personnes « *incapables de retourner dans leur pays d'origine à cause d'un désastre environnemental* ». Cette protection est désormais incluse dans la catégorie « autres personnes ayant besoin d'une protection (*skyddsbehövande*) » (*Aliens Act* Chapitre 4 Section 2a)⁸⁰⁴.
668. La Suède n'a réalisé la transposition complète de la directive 2004/83/CE que tardivement (ce qui lui a valu une condamnation pour manquement par la Cour de Justice en 2009⁸⁰⁵), et a, par conséquent, modifié sa Loi sur les étrangers récemment. Les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1er janvier 2010. La révision a conduit à l'ajout d'une section sur « les

⁸⁰⁴ Initialement, la Suède avait conçu un mécanisme de protection temporaire qui incluait les victimes de désastres naturels, voir Government Bill 1993/1994. Établi en 1994, ce mécanisme visait les afflux de masse de personnes « *fuyant une guerre, un conflit interne ou d'autres perturbations sérieuses à l'ordre public, ainsi que les catastrophes écologiques ou environnementales* ». Suite aux amendements de 1997, ce mécanisme fut abrogé, ces personnes étaient désignées comme « ayant un besoin de protection internationale » et les situations d'afflux de masse étaient couvertes par cette nouvelle provision. Pour une revue du système suédois de protection temporaire: DACYL Janina W., "Protection Seekers from Bosnia and Herzegovina and the Shaping of the Swedish Model of Time-Limited Protection", *International Journal of Refugee Law*, Vol 11, n°1, 1999, p. 164 et p. 190-191. Voir pour l'interprétation du motif « humanitarian grounds »: government bill 1996/97:25, p. 108-109

⁸⁰⁵ CJCE, *Commission c. Suède*, 14 mai 2009, C-322/08

personnes éligibles pour la protection subsidiaire »⁸⁰⁶. La protection offerte aux personnes victimes de catastrophes naturelles n'en a pas été altérée mais elle est depuis couverte dans un titre légèrement différent, à savoir « autres personnes ayant besoin d'une protection » (et non plus sous la dénomination « personnes ayant un besoin de protection internationale »).

- 669.** Bien que la législation suédoise paraisse adaptée pour couvrir les déplacements environnementaux, des limitations quant à son champ d'application ressortent des travaux préparatoires. Lors de la conception de cette disposition, les rédacteurs avaient souligné qu'il était impossible de définir précisément à l'avance les contours de la catégorie se rapportant aux désastres écologiques. Néanmoins, ils précisaient qu'il devait être question d'une catastrophe soudaine et qu'il contreviendrait aux exigences en matière de protection des droits humains (au moins sur le moment) de renvoyer quelqu'un vers le pays où la catastrophe a eu lieu. Le besoin de protection devrait être de nature temporaire mais les scénarios de désastre à plus long terme, avec l'exemple des situations de disparation d'un territoire insulaire par la montée du niveau de la mer, furent aussi mentionnés⁸⁰⁷. Par contre, il fut indiqué que le statut n'inclut pas les contextes où des problèmes majeurs d'approvisionnement en nourriture prennent place dans un pays à cause de la détérioration rapide de la production⁸⁰⁸.
- 670.** De plus, le mécanisme comporte, dans la pratique, une condition relative à la protection interne, qui circonscrit encore d'avantage le champ d'application. Les travaux préparatoires expliquent que cette alternative s'applique dans les cas où le demandeur peut vivre dans une autre partie de son pays d'origine, y obtenir une protection, la liberté de mouvement et y résider. Un préalable est que le demandeur d'asile puisse accéder à une telle zone en toute sécurité. Les travaux préparatoires ajoutent que, spécialement dans les contextes de troubles internes ou de catastrophes environnementales, il est rare que le pays entier soit affecté et qu'il y a alors une possibilité de protection interne, rendant l'asile en Suède inutile⁸⁰⁹.
- 671.** Enfin, le gouvernement se réserve la possibilité de restreindre l'application de la protection pour les autres personnes ayant besoin d'une protection si la capacité d'absorption du pays est

⁸⁰⁶ Act amending the Aliens Act (2005:716, Issued: 29 September 2005, Enters into force: 31 March 2006) issued on 17 December 2009, SFS 2009:1542, Published 30 December 2009. Travaux préparatoires: Government Bill 2009/10:31, p. 73

⁸⁰⁷ SOU 1995:75, p. 147. Le besoin de coopération internationale et de partage des charges dans ces situations fut souligné.

⁸⁰⁸ Preparatory work, prop. 1996/97:25 s. 101, p. 100

⁸⁰⁹ Preparatory work, prop. 1996/97:25 s. 101

dépassée, en cas d'arrivée d'un trop grand nombre de personnes (Chapitre 5 Section 25 de la Loi sur les étrangers). Kolmannskog et Myrstad relèvent qu'il s'agit d'une mesure pour une situation exceptionnelle, étant donné que la résolution du problème à travers la coopération internationale doit primer, la coopération européenne étant particulièrement mentionnée⁸¹⁰.

672. Actuellement, il n'existe aucun cas d'application de la protection internationale pour les personnes fuyant un désastre environnemental. Par conséquent, il est difficile de juger et discuter la pratique suédoise en la matière. Cependant, cette recherche a décelé une décision négative sur cette base qui fournit une idée de l'interprétation suédoise. En juillet 1997, vingt-cinq Roms polonais avaient demandé l'asile en Suède suite à des inondations dans leur région d'origine en invoquant le tout nouvel amendement sur les catastrophes naturelles. L'Office national suédois des migrations (*Migrationsverket*) rejeta leur demande en estimant que cette inondation, géographiquement limitée, n'était pas une catastrophe naturelle de nature à obtenir la protection. La condition de la fuite interne a ainsi prévenu l'octroi de la protection⁸¹¹.

II. La législation finlandaise concernant les « personnes éligibles pour la protection humanitaire »

673. La Loi finlandaise relative aux étrangers stipule à sa section 88a(1) « *Protection humanitaire* » du Chapitre 6, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2009, qu'un permis de résidence est octroyé à un étranger résidant en Finlande sur la base de la protection humanitaire, s'il n'existe pas de motif au titre des sections 87 et 88 pour octroyer l'asile ou offrir la protection subsidiaire, mais qu'il ou elle ne peut pas retourner dans son pays d'origine, ou dans son pays de résidence, à cause d'une catastrophe environnementale⁸¹².
674. Cette section a été insérée suite à la révision de la Loi sur les étrangers dans le cadre de l'intégration des dispositions de la directive 2004/83/CE. Tout comme la Suède, la Finlande a été condamnée par la Cour de Justice pour la non-transposition de la directive dans le délai

⁸¹⁰ KOLMANNSSKOG et MYRSTAD (2009), *Op. Cit.* Sur ce point voir aussi *Utlänningslagen med kommentarer*, Wikrén Gerhard och Sandsjö Hakan, 8 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 2008

⁸¹¹ Cas présenté sur le site: <http://www.refugees.org/countryreports.aspx?id=1005> (accédé le 14 septembre 2010)

⁸¹² Avant la transposition de la directive qualification, les personnes fuyant une catastrophe naturelle étaient désignées comme « ayant besoin d'une protection internationale » (comme c'était aussi le cas en Suède); Loi sur les étrangers, Chapitre 6 article 88, Révision 537/1999, adoptée à Helsinki le 22 avril 1999, entrée en vigueur le 1er mai 1999. Pour plus d'information sur le développement de la législation finlandaise en matière d'asile: Country Profile: Finland, Study carried out by PLS RAMBOLL Management, on behalf of the European Commission (Directorate General for Justice and Home Affairs), 2001, p. 15

prescrit⁸¹³. La Loi comporte désormais une nouvelle section 88 consacrée à la protection subsidiaire, qui retranscrit l'article 15 de la directive à la lettre⁸¹⁴.

- 675.** Les travaux préparatoires fournissent des éléments intéressants quant au choix des catégories de personnes à protéger. En effet, la proposition du gouvernement indique que les motifs de protection subsidiaire issus de la directive sont regroupés et isolés dans une seule section afin d'obtenir plus de transparence dans la prise de décision et réaliser une transposition sans ambiguïté de la directive⁸¹⁵. Toutefois, comme le système finlandais désire conserver une protection plus large, une nouvelle section relative à la protection humanitaire est introduite de façon séparée.

La proposition indique qu'il n'est pas possible d'énumérer d'avance tous les cas qui pourraient entrer en jeu. Elle clarifie qu'il n'est pas nécessaire que les violations de droits évoquées soient rattachées à la personne. Il est suffisant que la situation dans le pays fasse en sorte que n'importe qui peut être sujet d'une telle violation.

La proposition du gouvernement circonscrit le cas des catastrophes environnementales en précisant qu'il est question de catastrophe naturelle, ou d'origine humaine, à cause de laquelle l'environnement est devenu largement (et pas complètement) inhabitable ou dangereux pour la santé. En cas d'afflux massif, il faut considérer accorder le permis de résidence sur la base de la protection temporaire.

- 676.** Le modèle finlandais, en surface du moins, semble flexible et exemplaire, en ce qu'il se présente comme très accueillant pour les déplacés de l'environnement, et qu'il ne présente pas les mêmes limitations que le système suédois.
- 677.** La nouvelle disposition est, au final, plus restrictive que celle contenue dans la proposition initiale du gouvernement, mais plus large et plus précise que l'ancienne disposition de 1999 quant aux causes. L'ancienne section 88 stipulait simplement qu'une protection était accordée aux personnes incapables de retourner dans leur pays en raison d'un conflit armé ou d'une catastrophe écologique. La formulation était donc quelque peu lapidaire. Dans le souci de

⁸¹³ CJCE, *Commission des Communautés européennes c. République de Finlande*, 5 février 2009, C-293/08, ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 2 juillet 2008. La Cour a conclu qu'en n'adoptant pas, dans le délai prescrit, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 2004/83/CE du Conseil la Finlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive et est condamnée aux dépens.

⁸¹⁴ Révision 323/2009, Suivi des amendements: <http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2004/20040301> (accédé le 3 septembre 2010)

⁸¹⁵ Proposition du gouvernement HE166/2007vp, décembre 2007, p. 53

combler cette lacune, la proposition initiale du gouvernement nommait les troubles internes, les mauvaises situations au niveau des droits de l'homme ou au niveau sécuritaire et les mauvaises situations humanitaires ou les circonstances similaires. Le groupe de travail du Parlement a considéré que certains changements proposés (particulièrement le cas des mauvaises situations humanitaires ou des circonstances similaires) étaient infondés et imprécis, ce qui a abouti à un abandon et à une reformulation⁸¹⁶. Il ressort de la disposition finale qu'une mauvaise situation des droits de l'homme ne suffit pas en elle-même, celle-ci devant avoir pour effet une mauvaise situation sécuritaire.⁸¹⁷

- 678.** L'alternative de la protection interne est désormais clairement posée à la section 88e⁸¹⁸. La proposition du gouvernement explique que cette insertion dans la Loi a été réalisée car, d'une part, cette condition existe dans la directive 2004/83/CE et que, d'autre part, dans la pratique elle s'appliquait déjà. Il n'y a donc pas de nouveauté en la matière. Il est pointé que l'évaluation doit déterminer si la personne est vraiment en mesure de vivre dans une autre partie du pays⁸¹⁹.
- 679.** Cette condition a déjà servi de base à certaines décisions concernant des situations de catastrophe environnementale. Ainsi, suite aux inondations au Pakistan en 2010, l'unité Asile de l'Office national finlandais de l'immigration a considéré mettre en œuvre la section 88a, mais a conclu que les pakistanais affectés étaient en mesure de trouver refuge dans une autre partie de leur pays⁸²⁰.
- 680.** A ce jour, cette disposition n'a jamais été mise en œuvre. Il n'en reste pas moins qu'elle montre la possibilité de créer une catégorie qui protège spécifiquement les personnes affectées par les catastrophes naturelles.

⁸¹⁶ Groupe de travail du Parlement, Doc 26/2008, 12 décembre 2008

⁸¹⁷ À lire en combinaison avec la Section 93 - *Other humanitarian immigration*: « (1) The Government may decide in a plenary session on admitting aliens into Finland on special humanitarian grounds or to fulfil international obligations. (2) The Ministry of the Interior and the Ministry for Foreign Affairs prepare a joint proposal for Government decision (973/2007) ».

⁸¹⁸ Section 88e (323/2009) - *Opportunities to receive internal protection*: « (1) An alien may be refused asylum or a residence permit under section 88 or 88a, if he or she, in a part of his or her home country or country of permanent residence, does not have a well-founded reason to fear to be persecuted or face a real risk of being subjected to serious harm, and if he or she can reasonably be expected to reside in that part of the country. (2) When assessing if a part of the country is in accordance with subsection 1, account shall be taken of the general circumstances prevailing in that part of the country and of the applicant's personal circumstances ». Pour d'autres exemples de pays utilisant ce concept: ICMPD (2006), *Op. Cit.*, p. 15

⁸¹⁹ Proposition du gouvernement HE166/2007vp, décembre 2007

⁸²⁰ Information obtenue sur requête personnelle, réponse par mail du 9 novembre 2010 de Riikka Asa, conseillère à l'Office national de l'immigration

681. D'autres pays membres de l'Union élargissent leur système de protection internationale à ceux qui se voient refuser le statut de réfugié ou la protection temporaire en offrant d'autres motifs de protection, tels que les motifs humanitaires⁸²¹. Plusieurs d'entre eux considèrent la situation générale dans le pays sans tenir compte des circonstances individuelles⁸²². Les critères varient et l'option de la fuite interne prévaut toujours. Aucun de ces autres systèmes n'évoque explicitement les désastres environnementaux mais la plupart sont formulés dans des termes ouverts laissant présager une possible prise en compte de ces situations⁸²³.

III. La législation danoise concernant les « personnes éligibles pour la protection humanitaire »

682. Dans la catégorie des protections complémentaires offertes pour motifs humanitaires⁸²⁴, le Danemark offre un système intéressant pour les déplacés de l'environnement. Il faut rappeler que cet État membre n'est pas lié par la directive qualification, comme c'est le cas pour toutes les mesures européennes en matière d'asile⁸²⁵.

683. Selon la section 9b de la Loi sur les étrangers, un permis de résidence, temporaire ou à plus long terme, peut être octroyé sur la base de motifs humanitaire à un demandeur d'asile au Danemark⁸²⁶. Les demandes sont étudiées de façon individuelle par le ministère pour l'immigration.

684. Le traitement spécifique des demandeurs d'asile afghans de 2001 à 2006 démontre la

⁸²¹ Sur la notion de protection humanitaire : EXCOM, Complementary Forms of Protection: Their Nature and Relationship to the International Refugee Protection Regime, EC/50/SC/CRP.18, 6 June 2000

⁸²² Voir : ICMPD (2006), *Op. Cit.*

⁸²³ Par exemple, aux Pays-Bas, la « protection par catégorie » est octroyée aux demandeurs d'asile, habituellement de façon temporaire, lorsque « le retour dans le pays d'origine serait particulièrement sévère eu égard aux conditions générales de sécurité et à la situation des droits de la personne » (article 29.§1.d) de la Loi relative aux étrangers (Vreemdelingenwet) de 2000). Une étude commanditée par le comité conseillant le gouvernement néerlandais sur les affaires migratoires a affirmé que cette protection collective très flexible « pourrait être appliquée en réponse à un désastre naturel par exemple ». Cf ICMPD (2006), *Op. Cit.*, p. 21-22

⁸²⁴ Pour une revue des permis de résidence pour motifs humanitaires dans les États membres, voir European Migration Network, Ad-Hoc Query on humanitarian right to residence, Requested by AT EMN NCP (IOM Vienna), August 2008

⁸²⁵ Protocole n°22 sur la position du Danemark annexé au TUE et au TFUE. Sur ce statut dérogatoire, voir PASCOUAU (2010), *Op. Cit.*, p. 163 et s.

⁸²⁶ Alien's (Consolidation) Act, n°808 of 8 July 2008 : <http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/C2A9678D-73B3-41B0-A076-67C6660E482B/0/alens Consolidation act english.pdf>

flexibilité du système⁸²⁷. En l'espèce, parmi la variété de situations couvertes, deux sont particulièrement intéressantes : l'octroi de la protection à des familles avec des enfants mineurs habitant dans certaines parties de l'Afghanistan où la sécheresse est particulièrement sévère et l'octroi de la protection à des Afghans sans ressource et sans terre venant de régions affectées par la sécheresse et où la nourriture manque⁸²⁸.

Par ailleurs, dans des cas particuliers, l'asile humanitaire a été accordé à des femmes seules et à des familles avec des enfants en bas âge venant de régions où les conditions de vie sont considérées comme extrêmement difficiles, par exemple à cause de la famine. Ceci est connu sous le nom de « critère de survie »⁸²⁹.

Malgré son activisme en matière de lutte contre le changement climatique, le gouvernement danois préfère pour l'instant concentrer son action sur l'adaptation dans les pays affectés par le changement climatique, plutôt que d'envisager l'accueil de personnes déplacées⁸³⁰.

685. Après l'analyse de ces modèles nationaux, plusieurs enseignements peuvent être tirés. Tout d'abord, d'un point de vue géographique, on observe clairement que les trois législations examinées sont celles de pays de l'Europe du Nord. On peut donc parler globalement d'un modèle scandinave. On note un parallèle intéressant, mais non anodin, avec le fait que l'émergence de la conscience climatique en Europe suit la même trajectoire⁸³¹. Il s'agit de pays qui ont une sensibilité plus forte sur les problématiques environnementales, en comparaison avec les autres États membres.

Le second constat est qu'en pratique, ces dispositions législatives souffrent d'un déficit d'application. La Finlande et la Suède n'ont jamais eu recours à la catégorie de personnes à protéger pour motif « environnemental », malgré le fait qu'elle ait été introduite dans les législations des deux pays depuis de nombreuses années. Dans les cas qui se sont présentés, il

⁸²⁷ KOLMANNSKOG Vikram, "To what extent can existing forms of legal protection apply in climate change-related cross-border displacement ?", Paper presented at the Oxford University Workshop on Environmental Change and Migration, 8-9th January 2009

⁸²⁸ Voir: ICMPD (2006), *Op. Cit.*, p. 10-11

⁸²⁹ Aliens Act § 9 b, 1, Udlændingeloven, law nr. 826 of 24. august 2005

⁸³⁰ Selon Karsten Lauritzen, porte-parole sur l'immigration du Parti Libéral Danois (Venstre), « *The present refugee convention shouldn't change or be broader. It's enough to protect the ones who are suffering. Instead of taking some of the refugees from areas affected by climate change, it's a better idea to increase the aid of those areas for adaptation. Although environmental refugees are not recognized by the UN, Denmark has given refugee status to some people from affected areas on grounds of the case for survival. But it's a very small number of people and a very specific case* », Kaosar Ahmed, "Environmental Refugees: A new Wave", New Times, A magazine produced by asylum seekers and immigrants in Denmark, October 2009, issue 76, p. 13

⁸³¹ Voir sur ce point l'intervention de Jean-Paul BOZONNET, « La réception du climato-scepticisme dans la population européenne », Colloque International « Controverses climatiques, sciences et politique », ULB/Sciences Po Paris/IDDRI, Bruxelles, 28 octobre 2010

a été jugé qu'il existait toujours une possibilité de protection interne. Le Danemark, en revanche, offre quelques exemples d'application, mais on relève le caractère discrétionnaire de l'octroi de la protection.

- 686.** En dépit de leurs faiblesses, ces bonnes pratiques nationales fournissent des idées dont pourrait s'inspirer l'Union pour aborder un élargissement des catégories de bénéficiaires de la directive qualification.

Conclusion du Chapitre I

- 687.** Les limitations encadrant la catégorie des personnes éligibles pour la protection subsidiaire rendent difficile le rattachement des déplacés de l'environnement à cette catégorie de personnes à protéger. Seule une interprétation extensive des catégories de bénéficiaires, notamment de la catégorie des personnes victimes de traitements inhumains ou dégradants, pourrait permettre un tel rattachement.
- 688.** La refonte de la directive n'a pas abouti à un élargissement de l'article 15. Une option est que des États membres décident individuellement d'étendre leur système de protection complémentaire, à l'image de la Suède et de la Finlande, pour y intégrer les causes environnementales, ou qu'ils offrent des protections humanitaires flexibles, à l'instar du Danemark.
- 689.** Pour l'heure toutefois, le « verrouillage » de la directive ne joue pas en faveur des déplacés de l'environnement et la pratique des États membres ne fournit aucune indication précise dans le sens d'une éventuelle application de la protection subsidiaire à des déplacements de l'environnement. Tout au plus peut-on noter, que par une interprétation évolutive des motifs de protection, certaines personnes fuyant une dégradation environnementale sont susceptibles de relever du champ d'application de ladite directive. Dès lors, la protection par ricochet des déplacés de l'environnement en droit de l'UE sur la base des droits ou principes humanitaires inscrits dans la directive qualification est théoriquement possible (bien que très limitée), mais demeure improbable en pratique.

Chapitre II. Le caractère exceptionnel du rattachement à la catégorie de « personnes éligibles pour la protection temporaire »

690. La protection temporaire prend diverses formes à travers le monde et a été appliquée suite à des types variés de crises⁸³². Cependant, elle consiste toujours en une mesure administrative exceptionnelle permettant de répondre à des situations d'urgence humanitaire et d'afflux de personnes déplacées, accordée pour une durée déterminée et sur la seule base de l'origine nationale⁸³³.

La notion est fondée sur quatre principes : l'admission en lieu sûr, le respect pour les droits fondamentaux de l'homme, la protection contre le refoulement et le retour sûr vers le pays d'origine quand les conditions le permettent.

691. La catégorie des personnes éligibles pour la protection temporaire représente une option de rattachement importante pour les déplacements environnementaux pour deux raisons principales. D'une part, elle a déjà été employée dans des cas de déplacements massifs suite à des catastrophes environnementales et, d'autre part, elle peut être une réaction transitionnelle d'urgence *ad hoc* face à un événement climatique soudain, type de dégradation environnementale dont l'augmentation est attendue. Le document de travail de la Commission européenne du 16 avril 2013 indique également que cette directive laisse une large marge de manœuvre et semble offrir un statut approprié dans les cas de désastres soudains.

692. L'Union européenne a harmonisé cette catégorie de personnes à protéger et le régime qui lui

⁸³² Sur les différentes pratiques du refuge temporaire et de la protection temporaire ainsi qu'une analyse complète du régime mis en place au niveau de l'UE : BOUTRUCHE ŽAREVAC Samuel, *La protection temporaire des personnes déplacées en droit de l'Union européenne: un nouveau modèle en cas d'afflux massifs?*, Thèse pour le doctorat en droit, Université Aix-Marseille III – Paul Cézanne, 2010, 417 pages

⁸³³ Le concept de protection temporaire a émergé dans les années 1980/1990 comme une approche régionale à des problèmes spécifiques d'afflux de masse. Il a été codifié au niveau régional dans certains instruments, comme la Convention africaine des réfugiés de 1969, mais n'existe pas au niveau international. Pour un historique des appels à la protection temporaire, voir FITZPATRICK Joan, "Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime", *The American Journal of International Law*, Vol 94, n° 2, April 2000, p. 279-306; THORBURN Joanne, "Transcending Boundaries", *International Journal of Refugee Law*, Vol 7, n°3, 1995, p. 459-480. Le HCR définit la protection temporaire comme « un arrangement ou un outil développé par les Etats pour offrir une protection de nature temporaire aux personnes arrivant en masse de situations de conflits ou de violences généralisées, sans détermination individuelle préalable du statut », UNHCR, Field guide for NGOs, p. 135. Sur l'intérêt général de la protection temporaire : COLES G.J.L., "Temporary Refuge and the Large Scale Influx of Refugees", *Australian Year Book of International Law*, p. 189-212

est applicable à travers la directive 2001/55/CE sur la protection temporaire créée en cas d'afflux massif de personnes déplacées.

L'article 2.a de la directive définit le concept de « *protection temporaire* » comme « *une procédure de caractère exceptionnel assurant, en cas d'afflux massif ou d'afflux massif imminent de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine, une protection immédiate et temporaire à ces personnes, notamment si le système d'asile risque également de ne pouvoir traiter cet afflux sans provoquer d'effets contraires à son bon fonctionnement, dans l'intérêt des personnes concernées et celui des autres personnes demandant une protection* ».

- 693.** Cette directive constitue la première pièce de législation de l'agenda en matière d'asile issue du traité d'Amsterdam à être entrée en vigueur, en date du 7 août 2001. Les États membres avaient jusqu'au 31 décembre 2002 pour transposer les dispositions dans leur droit interne, excepté le Danemark et l'Irlande pour lesquels la directive ne s'applique pas⁸³⁴.

La directive protection temporaire a été créée aux lendemains du conflit en Ex-Yougoslavie, quand la charge d'accueillir les réfugiés était vue comme disproportionnellement partagée entre les États membres⁸³⁵. Près d'un demi-million de bosniaques ont migré à travers l'Europe en dépit des efforts de restrictions des politiques européennes. Le HCR encouragea alors la recherche d'une solution humanitaire appropriée et préconisa pour la première fois l'octroi d'une protection temporaire⁸³⁶.

⁸³⁴ Le processus d'harmonisation de la protection temporaire en Europe est décrit par KERBER Karoline, *Temporary Protection : An Assessment of the Harmonization Policies of European Union Member States*, *International Journal of Refugee Law*, 1997, Vol 9, n°3, p. 453-471

⁸³⁵ Avant cela, la pratique européenne, pour faire face à des situations d'afflux massif de personnes qui ne pouvaient prétendre au statut de réfugié ou à un autre statut protecteur, était d'accorder des statuts temporaires variés : *Duldung* (ou résidence tolérée en Allemagne), *Exceptional Leave to Remain* au Royaume-Uni, *Permission provisoire de séjourner aux Pays-Bas*, *Statut de résidence temporaire "B" ou "F"* dans d'autres pays. Pour les pratiques nationales avant l'harmonisation : FITZPATRICK Joan, "Flight From Asylum : Trends Toward Temporary 'Refuge and Local Responses to Forced Migrations", *Virginia Journal of International Law*, Vol 35, n°13, 1994, p. 13-71, p. 49-50; JOLY Danièle, "Temporary Protection and the Bosnian Crises : a Cornerstone of the New European Regime", in D. Joly (ed.) *Global Changes in Asylum Regimes*, Basingstoke, Palgrave/Macmillan, 2002, p. 49-78; JOLY Danièle, "Temporary protection within the framework of a new European asylum regime", *The International Journal of Human Rights*, Vol 2, Issue 3, Autumn 1998, p. 49-76

⁸³⁶ UNHCR ExCom, *Progress Report on Informal Consultations on the Provision of International Protection to All Who Need It*, UN Doc. EC/47/SC/CRP.27, 1997; UNHCR, *Comprehensive Response to the Humanitarian Crisis in the Former Yugoslavia*, UN Doc. A/AC.96/830, 1994. Le Comité exécutif du HCR a alors adopté une série d'instruments établissant des lignes directrices sur la protection temporaire que les États européens considéraient comme des documents de référence. Voir : UNHCR ExCom, *General Conclusion on International Protection*, n°71 (XLIV), 1993; UNHCR ExCom, *International Protection in Mass Influx*, UN Doc. A/AC.96/850, 1995; UNHCR ExCom, *Conclusion on International Protection*, n°85 (XLIX), 1998. Cité par AKRAM Susan M. and REMPEL Terry, "Temporary protection for Palestinian refugees", *Boston University International Law Journal*, Vol 22, n°1, 2004, p. 91

Ce chapitre examine les possibilités de rattachement des déplacés environnementaux à cette catégorie de personnes à protéger. En raison de sa flexibilité (Section 1), le mécanisme est applicable pour répondre à certaines situations de déplacements environnementaux (Section 2).

Section 1. Une catégorie de personnes à protéger flexible

- 694.** Les négociations sur la protection temporaire ont été très longues et se sont déroulées dans un contexte tendu. Elles ont laissé subsister des ambiguïtés sur certains points, notamment pour ce qui est de l'inclusion des victimes de désastres environnementaux dans les catégories de bénéficiaires (§1). Des impératifs antagonistes expliquent l'adoption par le Conseil en 2001 d'un texte de compromis au contenu original et flexible, se caractérisant par des champs d'application personnel et matériel ouverts et un statut protecteur provisoire et immédiat, qui accorde aux États membres une marge de manœuvre importante au stade de la mise en œuvre (§2).

§1. Les ambiguïtés laissées par les travaux préparatoires

- 695.** La directive 2001/55/CE est le fruit d'un long travail de négociation, qui a pris place dans un contexte tendu (I). Il est intéressant de le retracer car, d'une part, il permet de connaître l'esprit et le sens de l'instrument tel qu'il a été pensé par ses rédacteurs et, d'autre part, parce que le cas des catastrophes environnementales avait été discuté lors de cette phase. L'analyse des travaux préparatoires montre que l'inclusion dans la catégorie des personnes éligibles pour la protection temporaire des personnes déplacées par les catastrophes environnementales aurait pu être possible du fait des formulations initiales proposées par la Commission et, surtout, grâce à des demandes visant leur mention expresse dans le texte. Finalement, les victimes de catastrophes naturelles ne sont pas mentionnées parmi les catégories de bénéficiaires, les vues des États membres divergeant sur le sujet, mais elles n'ont pas pour autant été expressément exclues (II).

I. Un contexte particulier source de tensions

696. Dans un contexte tendu, les institutions européennes et les États membres ont examiné l'opportunité d'octroyer une protection temporaire pour les personnes fuyant le conflit en Ex-Yougoslavie comme une question urgente à partir de 1992⁸³⁷. Par la suite, la Commission européenne et les États membres ont étudié la nécessité d'adopter une approche coordonnée en ce domaine⁸³⁸. Les travaux ont principalement achoppé sur la question de la solidarité entre les États⁸³⁹.
697. Les négociations sur l'adoption d'un régime commun de protection temporaire de nature contraignante n'ont réellement commencé qu'en mars 1997, date de la première proposition de la part de la Commission⁸⁴⁰. Celle-ci a une double importance symbolique puisqu'« *il s'agissait de la première fois, depuis l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne, que la Commission proposait au Conseil une action commune dans le cadre du troisième pilier. Il s'agissait également de la première fois que la Commission faisait usage de son droit d'initiative dans le domaine de l'asile, question d'intérêt commun citée à l'article K. 1 du traité* »⁸⁴¹.

⁸³⁷ Les ministres européens de l'immigration ont d'abord répondu aux demandes du HCR en adoptant des conclusions sur les personnes déplacées par le conflit en Ex-Yougoslavie lors de leur réunion à Londres en 1992 (Annexe IV des conclusions – 30 janvier 1992); Communiqué de presse 10518/92 (Presse 230). La protection temporaire y est envisagée pour les personnes qui: « *have been held in a prisoners-at-war or internment camp and cannot otherwise be saved from a threat to life or limb; are injured or seriously ill and for whom medical treatment cannot be obtained locally; are under a direct threat to life or limb and whose protection cannot otherwise be secured* », p. 68

⁸³⁸ Dans le contexte du traité de Maastricht, les États membres de l'Union européenne ont adopté deux instruments: d'une part une résolution du Conseil, le 25 septembre 1995, sur la répartition des charges en ce qui concerne l'accueil et le séjour à titre temporaire des personnes déplacées, basée sur l'article K.1 du TUE (JO C 262 du 7 octobre 1995, p. 1), et d'autre part une décision du Conseil, le 4 mars 1996, relative à une procédure d'alerte et d'urgence pour la répartition des charges en ce qui concerne l'accueil et le séjour, à titre temporaire, des personnes déplacées, basée sur l'article K.3-2a (JO L 63 du 13 mars 1996, p. 10). Ces instruments n'ont jamais été mis en œuvre, même dans le cadre de la crise du Kosovo au printemps 1999. Le Traité de Maastricht approfondissait le thème de la libre circulation des personnes mais, à ce stade, la politique migratoire ne relevait pas encore de la compétence communautaire, le troisième pilier définissant la politique d'asile et d'immigration comme seulement des questions « d'intérêt commun ».

⁸³⁹ Cela avait notamment fait l'objet des délibérations du Conseil informel des Ministres de l'intérieur et de la justice en septembre 1996 à Dublin. Nombre d'États membres avaient souligné à cette occasion les problèmes soulevés par la protection temporaire et le risque d'effets pervers qui pourraient résulter d'un manque de coordination entre États membres, en particulier par des flux secondaires. Cette volonté a été formalisée dans sa résolution du 14 octobre 1996, définissant les priorités jusqu'au 30 juin 1998 (JO C 319 du 26 octobre 1996, p. 1, pt 4f). Cette priorité a été réitérée dans des termes encore plus explicites dans la résolution du Conseil du 18 décembre 1997 fixant les priorités jusqu'à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam (JO C 11 du 15 janvier 1998, p. 1, pt 6f).

⁸⁴⁰ Commission européenne, Proposition adressée au Conseil en vue d'une action commune fondée sur l'article K.3 2(b) du traité sur l'Union européenne concernant la protection temporaire des personnes déplacées, COM(97)93 final, 5 mars 1997, JO C 106 du 4 avril 1997, p. 13-16

⁸⁴¹ Commission européenne, Proposition modifiée d'action commune concernant la protection temporaire des

698. La proposition d'action commune de 1997 visait :

- « a. les personnes qui ont fui des zones de conflit armé et de violence endémique;
- b. les personnes confrontées ou ayant été confrontées à un risque grave de violations systématiques ou généralisées des droits de l'homme, y compris lorsqu'elles font partie de groupes obligés de quitter leurs foyers à la suite de campagnes de persécution ethnique ou religieuse;
- c. les personnes dont on présume, pour d'autres raisons caractérisant leur situation personnelle, qu'elles ont besoin d'une protection internationale » (article 1)⁸⁴².

La Commission avait donc initialement retenu une approche large de la catégorie de personnes éligibles pour la protection temporaire, en s'inspirant de la note du HCR de 1994 sur la protection internationale, afin d'englober les situations d'afflux massifs qui ont déjà eu lieu et celles qu'il convient d'anticiper⁸⁴³. La raison d'être de la troisième catégorie de bénéficiaires était que les mouvements de masse en période de crise sont généralement caractérisés par leur nature mixte, les personnes pouvant fuir pour des motifs très divers. Même si les personnes fuyant un désastre naturel n'étaient pas expressément mentionnées, elles auraient pu être rattachées à cette catégorie de bénéficiaires.

699. En juin 1998, la Commission européenne présente une proposition révisée accompagnée d'une deuxième proposition d'action commune, séparée mais parallèle à la première, relative à la solidarité dans l'accueil et le séjour des bénéficiaires de la protection temporaire. Les plus grandes difficultés à avancer sur la question de la solidarité font que l'institution opta pour une approche différente en scindant les deux thématiques. Pour faire droit aux demandes des États membres⁸⁴⁴, la définition des catégories de bénéficiaires de la protection est circonscrite. La Commission explique que « *le troisième tiret est supprimé, dans la mesure où*

personnes déplacées, 24 juin 1998, COM(98)372 final, Exposé des motifs

⁸⁴² Par ailleurs, parmi les éléments minimum constituant le concept de « retour sûr dans des conditions humaines », la proposition de 1997 mentionne « une assistance et un abri », en spécifiant qu'il s'agit peut-être d'éléments requérant souvent une aide internationale (pt 19).

⁸⁴³ Commission européenne, COM(97)93, *Op. Cit.*, Exposé des motifs, pt 10. La recommandation du HCR de mars 1994 concernant l'ex-Yougoslavie établit les catégories suivantes: les personnes qui ont fui des zones affectées par des conflits ou par une violence généralisée; les personnes victimes de violations des droits de l'homme ou celles qui auraient été victimes de telles violations si elles étaient restées (y compris notamment la persécution ethnique ou religieuse); et les personnes supposées avoir besoin d'une protection en raison de leur situation personnelle (en particulier les déserteurs ou les réfractaires, les personnes d'origine ethnique mixte ou des couples mixtes en cas de conflit ethnique), doc. ONU A/AC.96/830, paragraphe 47

⁸⁴⁴ Voir : Conseil de l'Union européenne, Doc. 13665/97, 23 décembre 1997 et Doc. 8053/98, 28 avril 1998

*il est apparu tautologique, car ne visant aucune situation particulière. Au demeurant, les cas qui ne seraient pas couverts par les explications données dans les deux premiers tirets, pourraient être pris en compte, puisque ces définitions ne sont pas exhaustives (il est dit « en particulier ») »⁸⁴⁵. La Commission souligne aussi qu'en réduisant la portée *rationae personae* de cette disposition, celle-ci gagne en effectivité, étant donné qu'il est fait référence à des catégories de bénéficiaires plus précises, qui seront définies par le Conseil lorsqu'il adoptera des mesures mettant en œuvre l'action commune sur la protection temporaire.*

Dès lors, le mécanisme présenté dans la proposition amendée est plus sélectif. Seuls certains groupes spécifiques de personnes déplacées en masse seront protégés. Le critère du déplacement en masse est érigé en condition pour activer le mécanisme, mais il est précisé qu'il ne s'agit pas d'un critère exclusif.

700. En octobre 1999, les conclusions du Conseil européen de Tampere engagent le Conseil à intensifier ses efforts en vue d'arriver, sur la question de la protection temporaire des personnes déplacées, à un accord qui repose sur la solidarité entre les États membres⁸⁴⁶.

Après trois années d'échec des négociations et suite aux événements au Kosovo au printemps 1999, la Commission européenne propose en mai 2000 un projet de directive du Conseil sur le sujet, dont la base juridique est modifiée suite à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam le 1^{er} mai 1999⁸⁴⁷. L'article 63 paragraphe 2a du TCE mentionnait l'adoption de « *normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire aux personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine et aux personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale* ». L'adoption de ces mesures est sujette à une limite de cinq ans, mettant une pression sur les négociations. La forme juridique de l'action visée dans la proposition de 2000 n'est plus alors une action commune, comme c'était le cas dans les propositions précédentes, mais une directive, forme compatible avec le nouveau traité. Les questions de la protection temporaire et de la solidarité

⁸⁴⁵ Commission européenne, COM(98)372, *Op. Cit.*, Exposé des motifs, pt 7

⁸⁴⁶ Conseil européen de Tampere, 15-16 octobre 1999, Conclusions de la Présidence, pt. 16, disponibles à l'adresse: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fr.htm (accédé le 13 septembre 2010)

⁸⁴⁷ Commission européenne, Proposition de Directive du Conseil relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, 24 mai 2000, COM(2000)303 final, JO C 311E du 31 octobre 2000, p. 251–258. Le traité d'Amsterdam introduit l'objectif de la création d'un ELSJ. Un nouveau titre relatif aux visas, à l'asile, à l'immigration et aux autres politiques liées à la libre circulation des personnes est inséré dans le pilier communautaire et un programme législatif précis, spécifiant le degré d'harmonisation des mesures à adopter, est consigné. Le traité d'Amsterdam permet d'aller au-delà du caractère strictement intergouvernemental de la politique d'asile et d'immigration, tel que prévue par le traité de Maastricht, en communautarisant partiellement cette politique.

étaient à nouveau traitées dans un seul document, la plupart des États membres ayant souhaité garder ce lien⁸⁴⁸.

701. Le groupe de travail « Asile » a débuté l'examen de la proposition en juillet 2000⁸⁴⁹. Les discussions se sont intensifiées durant la présidence suédoise au premier semestre de 2001. Les points de discorde étaient nombreux. Par exemple, l'Autriche ne voulait pas de droit d'accès à l'emploi alors que la Suède voulait l'assurer. La Suède voulait aussi une définition la plus large possible du regroupement familial, quand les délégations autrichienne et irlandaise défendaient un concept plus restrictif. De nombreuses délégations (belge, allemande, française, espagnole, grecque, irlandaise, autrichienne, portugaise et britannique) ont soulevé la question de la relation avec la Convention de Genève de 1951. Concernant le degré d'harmonisation, les délégations néerlandaise et suédoise souhaitaient une harmonisation la plus poussée possible, en délimitant très concrètement la notion de protection temporaire et en soulignant son caractère exceptionnel. Par contre, les délégations hellénique et portugaise estimaient que le texte proposé était trop précis et allait au-delà des normes minimales propres à une directive. Au sujet des modalités de vote, les délégations française et portugaise déclaraient que la constatation d'afflux massif devrait faire l'objet d'une décision du Conseil statuant à l'unanimité et non à la majorité qualifiée, comme proposée par la Commission, étant donné le caractère exceptionnel de ces situations et les conséquences qui découlent d'une telle décision. Par contre, la décision de mettre fin à la protection temporaire pourrait être prise à la majorité qualifiée, tel que proposée par la Commission. Enfin, la délégation italienne déclarait que la solidarité financière constituait le point fondamental de la proposition et qu'elle ne pourrait pas être adoptée sans un élément de répartition des charges financières⁸⁵⁰.

702. Les négociations furent influencées par un certain nombre de textes adoptés par le Comité Exécutif du HCR, en particulier les conclusions EXCOM n° 19 (XXXI) de 1980 sur le refuge temporaire, n° 22 (XXXII) de 1981 sur la protection des demandeurs d'asile dans les situations d'afflux massif, n° 71 (XLIV) de 1993, n° 74 (XLV) de 1994 et n° 85 (XLIX) de 1998 sur la protection internationale⁸⁵¹. Dès le début des années 80, le Comité Exécutif du

⁸⁴⁸ Voir les conclusions du Conseil JAI, Doc. 13673/98, 3 décembre 1998

⁸⁴⁹ Conseil de l'UE, Résultats des travaux du Groupe « Asile », 7 juillet 2000, Doc 10209/00

⁸⁵⁰ Cf Conseil de l'UE, Résultats des travaux du Groupe « Asile » : Doc 10209/00, 17 juillet 2000; Doc 11495/00, 27 septembre 2000; Doc 11650/00, 9 octobre 2000

⁸⁵¹ Pour une analyse de ces documents : TESSENYI Geza, "Refugee Flows and Europe's Temporary Protection", in S. Peers and N. Rogers (eds), *EU Immigration and asylum law: text and commentary*, Leiden,

HCR appela les États à admettre les demandeurs d'asile dans des situations d'afflux massif dans le premier État dans lequel ils trouvaient refuge, au moins sur une base temporaire, et de se conformer au principe de non-refoulement. En outre, le lien entre les afflux massifs et le partage des charges était constamment souligné dans ces documents. Ces conclusions ne sont pas contraignantes mais reflètent un consensus général sur de nombreuses questions relatives à l'asile. Elles sont des standards et des lignes de conduite universels.

703. L'examen de la proposition de directive de la Commission de mai 2000 sur la base du nouvel article 63.2.a du TCE fut aussi l'occasion de discuter de l'inclusion expresse des victimes de catastrophes naturelles dans le champ d'application de la protection temporaire.

II. Les discussions quant à l'inclusion des victimes de catastrophes naturelles dans les catégories de bénéficiaires

704. En ce qui concerne les déplacements environnementaux, la réunion du 7 décembre 2000 marque un tournant important⁸⁵². Alors que le groupe « Asile » commençait la deuxième lecture de la proposition, la délégation finlandaise postula pour l'intégration explicite des personnes déplacées par les catastrophes naturelles dans la définition des catégories de personnes à protéger. Les délégations belge et espagnole s'opposèrent ouvertement en avançant que « *de telles situations ne sont citées dans aucun instrument international en matière de réfugiés* ». La délégation finlandaise renouvela sa demande au cours des trois réunions suivantes du groupe « Asile » et a fait face à la même opposition⁸⁵³.
705. Pour leur part, tant le Parlement européen, consulté par la Présidence, que le HCR ont accueilli favorablement les propositions successives de la Commission mais n'ont pas évoqué le cas des personnes déplacées par des aléas environnementaux⁸⁵⁴.

Nijhof, 2006, p. 487-504, p. 490-493

⁸⁵² Lors de cette réunion, sur le mécanisme même de la protection temporaire, les délégations grecque, espagnole, française et portugaise « ont signalé que le texte devrait clairement dire qu'il ne s'agit que d'établir une procédure d'urgence et non de créer un nouveau statut. Elles ont également rappelé que l'objectif visé est de procéder à la reconnaissance de certaines situations collectives et non d'octroyer des statuts de caractère individuel », Conseil de l'UE, Résultats des travaux du Groupe « Asile » en date du 7 décembre 2000, Doc 13958/00, 11 décembre 2000

⁸⁵³ Voir Conseil de l'Union européenne, Résultats des travaux du Groupe « Asile » en date du 7 décembre 2000, Doc 13958/00, 11 décembre 2000; en date du 8 et 9 janvier 2001, Doc 5191/01, 15 janvier 2001; en date du 5, 12 et 13 janvier 2001, Doc 6128/01, 16 février 2001

⁸⁵⁴ Le Parlement européen a rendu un avis le 23 octobre 1997 pour approuver la proposition de la Commission, tout en formulant 22 amendements et en demandant à la Commission de modifier sa proposition en conséquence, J0 C 339, 16 novembre 1997, p. 146; avis du 25 novembre 1998; avis du 13 mars 2001,

En revanche, le Comité économique et social européen, dans son avis du 28 mars 2001, a insisté sur l'intérêt d'engager une réflexion sur la protection temporaire des personnes déplacées suite à des catastrophes naturelles : « [l]e Comité économique et social comprend que la proposition de directive à l'examen limite son champ d'action aux personnes déplacées en raison d'une situation politique particulière, mais suggère qu'il serait opportun d'étudier une directive prévoyant des mécanismes de protection et d'accueil temporaire également pour les personnes déplacées à la suite de catastrophes naturelles »⁸⁵⁵.

- 706.** En parallèle, de nombreuses ONG ont fait pression afin d'inclure les personnes déplacées par les catastrophes naturelles dans la catégorie des personnes éligibles pour la protection temporaire. Par exemple, l'ONG *Justice* au Royaume-Uni a pris position dans ce sens en soutenant que la définition est trop restrictive, à moins qu'elle soit pensée comme contenant des illustrations plutôt que d'être une liste exhaustive. L'ONG a ajouté qu'il peut y avoir d'autres situations dans lesquelles la protection temporaire peut être nécessaire et a cité expressément comme exemple les désastres environnementaux⁸⁵⁶.

Nuria Arenas souligne qu'une partie de la doctrine appuyait aussi un tel élargissement de la définition de la catégorie des personnes déplacées. Elle relève notamment que le Professeur Joan Fitzpatrick inclut dans les bénéficiaires de la protection temporaire « *les personnes fuyant des désastres naturels sévères qui les privent d'accès à la sécurité physique à l'intérieur de l'État d'origine* ». Fitzpatrick reconnaît toutefois qu'il s'agit d'une option très polémique car elle s'éloigne le plus des paramètres du droit des réfugiés⁸⁵⁷.

- 707.** De son côté, l'APCE a mis la pression sur le Conseil de l'Europe en adoptant en 1997 la recommandation 1348 relative à la protection temporaire de personnes obligées de fuir leur pays, qui plaidait en faveur de l'établissement d'un cadre commun européen et mentionnait la

6355/01 PE-RE 18. Le Parlement demandait *inter alia* que la protection soit étendue à cinq ans maximum, que l'obligation de fournir une assistance financière aux États membres soit définie plus précisément avec des indications sur la redistribution physique des personnes déplacées et que les bénéficiaires de la protection temporaire jouissent du droit de circuler librement dans un État membre.

⁸⁵⁵ Comité économique et social européen, Avis sur la Proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massifs de personnes déplacées, JO C 155/24 du 29 mai 2001, p. 21, §2.3

⁸⁵⁶ JUSTICE, Comments on Proposal for a Council Directive on minimum standards for temporary protection, November 2000, p. 2 <http://www.justice.org.uk/images/pdfs/protection.PDF> (accédé le 19 août 2010)

⁸⁵⁷ ARENAS Nuria, "The Concept of 'Mass Influx of Displaced Persons' in the European Directive Establishing the Temporary Protection System", *European Journal of Migration and Law*, 2005, Vol 7, p. 435-450, p. 446, citant : FITZPATRICK Joan, "Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime", *The American Journal of International Law*, Vol 94, n° 2, April 2000, p. 279-306, p. 294

situation particulière des personnes obligées de fuir des catastrophes naturelles⁸⁵⁸. Rapidement après, le 3 mai 2000, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté une recommandation détaillée relative à la protection temporaire dans le but de favoriser la coopération entre les États membres dans des contextes d'afflux massif, sans trop aborder toutefois le thème du partage des charges⁸⁵⁹.

Comme le souligne Tessenyi, le caractère non-contraignant des avant-projets de recommandation du Conseil de l'Europe et l'atmosphère moins formelle lors des discussions à Strasbourg permettaient aux représentants des États membres au sein du CAHAR (Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides) de régler des questions principales qui barraient la voie pour trouver un consensus à Bruxelles⁸⁶⁰.

L'influence et le rôle que peut exercer le Conseil de l'Europe, poussé par son assemblée parlementaire, ressort nettement dans le processus de négociation ayant conduit à l'adoption de la directive 2001/55/CE par le Conseil de l'UE. La Commission européenne n'a pas manqué de faire référence à la recommandation du Comité des Ministres dans les documents de travail rédigés pendant le premier semestre de 2001.

Présentement, pour tracer un parallèle, l'APCE s'est saisie de la question des déplacements environnementaux⁸⁶¹. Cette attitude entreprenante de sa part pourrait favoriser la prise en considération de ces phénomènes par l'UE. La similarité entre les deux contextes se prolonge si l'on considère l'activisme de la société civile sur ces dossiers⁸⁶².

708. Ces longues négociations sur le régime de protection temporaire ont débouché sur l'adoption

⁸⁵⁸ Texte adopté par la Commission Permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 7 novembre 1997. Voir Doc. 7889, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et de la démographie, rapporteur : Mme Arnold.

⁸⁵⁹ Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation (2000) 9 sur la protection temporaire, 3 mai 2000. Tessenyi relève que la recommandation ne définit pas le concept de « protection temporaire » bien qu'il ressort de son préambule une « définition tacite » : « *dans les cas d'afflux massifs et soudains de personnes ayant besoin d'une protection internationale, les États membres pourraient décider d'adopter des mesures de protection temporaire; (...) la protection temporaire est une mesure exceptionnelle, d'ordre pratique, limitée dans le temps, (...) elle complète le régime de protection consacré par la convention de 1951 et son protocole de 1967* », TESSENYI (2006), *Op. Cit.*, p. 499. En comparant la recommandation et la directive sur les circonstances pouvant déclencher la protection temporaire, Tessenyi conclut que la recommandation reste générale en ce qui concerne l'adoption de mesures de protection temporaire par des États membres dans les cas d'afflux soudains et massifs de personnes ayant besoin de protection internationale. Ces critères ont plus ouverts que ceux de la directive du Conseil, p. 500

⁸⁶⁰ TESSENYI (2006), *Op. Cit.*, p. 498

⁸⁶¹ Voir *supra* au para 277

⁸⁶² Un élément contextuel ayant marqué l'évolution des négociations sur la protection temporaire, qui n'est d'autre que l'état d'urgence du fait de la crise en Ex-Yougoslavie puis au Kosovo dans les années 1990, fait toutefois différer les deux dossiers. La survenance d'une crise d'une grande ampleur en matière de déplacements environnementaux, comme la disparition effective du territoire d'un État insulaire, fera peut-être d'accélérer les travaux sur la question.

d'un texte original, permettant de dépasser les divergences des États en leur laissant suffisamment de marge de manœuvre au niveau de son application.

§2. *L'originalité du régime applicable à la catégorie*

- 709.** La technique législative utilisée, celle du compromis, a débouché sur l'adoption d'un texte au contenu flexible. Cette flexibilité était requise par les États membres afin de leur laisser un large pouvoir discrétionnaire en termes d'admission, de protection, de droits, de conditions de réception et de retour⁸⁶³. C'est un mécanisme exceptionnel, avec des caractéristiques le distinguant des procédures régissant l'asile ou les formes de protection complémentaires, qui est établi. Son champ d'application *ratione personae* et *ratione materiae* est ouvert (I) et le statut qu'il offre est provisoire et immédiat (II).

I. Un champ d'application ouvert

- 710.** On relève tout d'abord que le texte de la directive n'est pas restreint *ratione personae*, puisqu'il ne définit pas limitativement les catégories de bénéficiaires de la protection, la technique de l'exemplification ayant été utilisée.

Ainsi, l'article 2.c définit les catégories de « personnes déplacées » comme « *les ressortissants de pays tiers ou apatrides qui ont dû quitter leur pays ou région d'origine ou ont été évacués, notamment à la suite d'un appel lancé par des organisations internationales, dont le retour dans des conditions sûres et durables est impossible en raison de la situation régnant dans ce pays, et qui peuvent éventuellement relever du champ d'application de l'article 1A de la Convention de Genève ou d'autres instruments internationaux ou nationaux de protection internationale, et en particulier :*

- i) les personnes qui ont fui des zones de conflit armé ou de violence endémique;*
- ii) les personnes qui ont été victimes de violations systématiques ou généralisées des droits de l'homme ou sur lesquelles pèsent de graves menaces à cet égard ».*

⁸⁶³ TESSENYI (2006), *Op. Cit.*, p. 492

Les deux situations explicitement mentionnées ouvrant droit à la protection temporaire sont des situations politiques, mais qui doivent être considérées comme de simples exemplifications pouvant servir d'inspiration et visant à dégager des critères généraux d'éligibilité⁸⁶⁴, « *fondés sur un besoin de protection objectif* »⁸⁶⁵. La portée personnelle de la catégorie des personnes éligibles pour la protection temporaire, résultat d'un compromis entre des positions inclusives et restrictives, est clairement ouverte et laisse donc une large marge d'interprétation.

- 711.** « L'afflux massif » est défini comme « *l'arrivée dans la Communauté d'un nombre important de personnes déplacées, en provenance d'un pays ou d'une zone géographique déterminée, qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine* » (article 2.d)⁸⁶⁶. La directive précise que l'afflux massif peut être spontané ou organisé comme dans le cadre d'un programme d'évacuation. Le Conseil européen des réfugiés et exilés (ECRE) considère que la définition d'une urgence nécessitant l'activation de la protection temporaire devrait être liée à la fois à l'échelle du flux et aux conséquences de l'arrivée massive et soudaine de personnes dans l'État d'accueil⁸⁶⁷.
- 712.** La directive prévoit également une clause d'exclusion, qui prend en compte les préoccupations en termes de sécurité nationale et d'ordre public (article 28). Elle liste les motifs permettant aux États d'exclure du bénéfice de la protection temporaire certaines personnes (par exemple si la personne a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité), tout en limitant leur application (l'évaluation doit se fonder exclusivement sur le comportement individuel de la personne concernée et les mesures doivent respecter le principe de proportionnalité). Cette disposition s'inscrit dans la lignée de

⁸⁶⁴ BOUTRUCHE ŽAREVAC (2010), *Op. Cit.*, p. 242 et s., qui indique que trois conditions cumulatives sont requises pour qu'une personne soit considérée comme déplacée au sens littéral de la directive: « *premièrement, la nationalité d'un État tiers ou la qualité d'apatride; deuxièmement, le déplacement forcé hors du pays ou de la région d'origine et, troisièmement, l'impossibilité de rentrer dans ledit pays dans des conditions sûres et durables, en raison de la situation qui y règne* ».

⁸⁶⁵ *Ibid.*, p. 244. L'auteur souligne à juste titre que « *Cette approche permet de souligner que cette disposition, contrairement aux instruments précédents, n'est pas fondée sur des catégories limitativement énumérées, mais davantage sur des critères d'éligibilité fondés sur un besoin de protection objectif. La mise en exergue de deux catégories particulières à la fin de l'article 2(c) ne contredit pas cette interprétation, car ces catégories remplissent simplement une fonction illustrative* ». Dans le même sens : KERBER Karoline, "The Temporary Protection Directive", *European Journal of Migration and Law*, 2002, Vol 4, p. 193–214, p. 196

⁸⁶⁶ Selon le HCR, l'afflux massif ou en grand nombre ne peut pas être défini en termes absolus mais doit être défini en relation avec les ressources du pays d'accueil, UNHCR, Annotated Comments on Council Directive 2001/55/EC on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons, 19 May 2003, p. 5

⁸⁶⁷ ECRE (1997), *Op. Cit.*, p. 2

l'article 1F de la Convention de Genève de 1951 relatif au statut de réfugié.

713. Le traitement réservé aux bénéficiaires de cette protection est original, puisqu'un statut protecteur provisoire immédiat leur est offert.

II. Un statut provisoire immédiat

714. Selon la formule de la Commission européenne, l'un des objectifs de cet instrument est de « *faire bénéficier d'une protection immédiate et d'un niveau équitable de droits les personnes concernées* »⁸⁶⁸.

La durée de la protection temporaire est d'une année, prorogeable automatiquement par deux périodes de six mois (article 4). La durée maximale de la protection est donc de deux ans. Il s'agit là d'un élément crucial du système, qui a donné lieu à de difficiles négociations⁸⁶⁹.

Sur la question de la décision mettant fin à la protection, le HCR appelle les États membres et la Commission à vérifier si les conditions dans le pays d'origine permettent le retour, en vérifiant si les garanties en matière de sécurité physique, de sécurité juridique et de respect pour les droits fondamentaux des personnes qui rentreraient sont remplies en pratique. Dans le cas contraire, des solutions à long terme, telles que l'asile ou la réinstallation, doivent être offertes⁸⁷⁰.

La protection temporaire par définition ne peut convenir aux personnes qui nécessitent de rester plus longtemps, voire de façon permanente, dans le pays d'accueil. En effet, la protection est dite « *temporaire* » car il est supposé que les efforts internationaux déployés pour résoudre la crise sont censés permettre aux personnes protégées, dans un délai relativement court, de rentrer chez elles en sécurité⁸⁷¹.

715. Comme l'indique le titre de la directive, un mécanisme de partage des responsabilités entre les États membres est prévu, ceux-ci devant accueillir les personnes pouvant bénéficier de la protection temporaire « *dans un esprit de solidarité communautaire* » (article 25.1). Les États membres « *indiquent, de façon chiffrée ou en termes généraux, leurs capacités d'accueil* »

⁸⁶⁸ Exposé des motifs de la proposition de Directive (COM(98)372final), *Op. Cit.*, § 5.1.(3)

⁸⁶⁹ En effet, la Commission avait proposé auparavant une période maximale de trois ans, pouvant exceptionnellement être prorogée jusqu'à cinq ans.

⁸⁷⁰ UNHCR (2003), *Op. Cit.*, p. 9

⁸⁷¹ Sur ce point : KOSER Khalid, WALSH Martha and BLACK Richard, "Temporary Protection and the Assisted Return of Refugees from the European Union", *International Journal of Refugee Law*, 1998, Vol 10, n°3, p. 444-461, p. 444

afin d'inclure ces informations dans la décision du Conseil, mais ils peuvent par la suite indiquer des capacités d'accueil supplémentaires. Lorsque le nombre des personnes pouvant bénéficier de la protection temporaire excède ces capacités d'accueil, « *le Conseil examine d'urgence la situation et prend les mesures appropriées, y compris en préconisant une aide supplémentaire pour les États membres concernés* » (article 25.3).

La solidarité a deux composantes : le partage des charges financières et la distribution physique des personnes déplacées. En matière de solidarité financière, la directive 2001/55/CE fait une référence directe au Fonds européen pour les réfugiés institué par la décision 2000/596/CE du 28 septembre 2000, en indiquant simplement que les mesures prévues bénéficient de son « soutien » (article 24). En revanche, la question du partage physique, l'accueil effectif des personnes, est laissée en suspens.

- 716.** La procédure d'attribution de la protection confère des pouvoirs spéciaux au Conseil de l'UE. Ainsi, la protection temporaire est accordée par le Conseil à la majorité qualifiée au cas par cas, sur proposition de la Commission européenne, qui examine toute demande introduite par un État membre (article 5)⁸⁷². Par conséquent, l'usage du droit de veto est impossible. Le Parlement européen est seulement informé de la décision. Le Conseil prend la décision après l'examen de trois éléments : la spécificité de la situation, l'ampleur des mouvements de population et l'opportunité de déclencher la protection temporaire, en tenant compte des mesures prises sur place (comme l'aide d'urgence).

La procédure semble compliquée et fait douter quant à la possibilité d'adopter des mesures rapidement, ce qui est primordial, puisqu'elle implique trois institutions dans un souci de transparence⁸⁷³. D'après le Professeur Elspeth Guild, le système, excessivement dépendant du Conseil de l'UE, est ouvertement politisé. Un principe de sélectivité est introduit par la directive, au sens que le Conseil sélectionne les groupes de personnes à protéger. Le risque d'être contrecarré par l'inertie politique est indéniable. Guild exemplifie en mettant en avant le fait que la procédure n'est pas été mise en œuvre pour les crises en Afghanistan ou en Irak, preuve que l'Union tend à favoriser davantage l'aide sur place que la protection de personnes

⁸⁷² On rappelle que, lors des travaux préparatoires, les délégations française et portugaise considéraient que le déclenchement de la protection temporaire devrait résulter d'une décision du Conseil prise à l'unanimité « *étant donné leur caractère exceptionnel, les conséquences qui en découlent et le fait qu'elles peuvent concerner des aspects de la politique extérieure* », Cf Conseil de l'UE, Résultats des travaux du groupe « Asile » en date du 7 juillet 2000, Doc 10209/00, 17 juillet 2000; en date du 13 septembre 2000, Doc 1195/00, 27 septembre 2000

⁸⁷³ ROOTS Lehte, "The Impact of the Lisbon Treaty on the Development of EU Immigration Legislation", *Croatian Yearbook of Legal Studies*, Vol 5, 2009

sur le territoire européen⁸⁷⁴. Juger la méthode d'appréciation des situations est impossible par absence de précédent. Nuria Arenas soutient que la marge d'appréciation présuppose que la décision en faveur de la protection temporaire n'est pas un acte de grâce, au sens que le Conseil n'a pas une liberté absolue pour décider si les conditions exigées dans la directive sont remplies ou non, la décision devant être raisonnée⁸⁷⁵. Malgré ces critiques, la procédure choisie reste la plus adaptée au regard des exigences d'urgence caractérisant les situations d'afflux massif.

717. En ce qui concerne les droits relatifs au statut, la directive prévoit des « normes minimales », en permettant aux États de maintenir ou d'introduire des standards plus favorables pour les bénéficiaires. Ce concept ne limite pas les mesures à un niveau particulier d'harmonisation, faisant que des standards très protecteurs peuvent être adoptés⁸⁷⁶.

La directive indique *inter alia* que les États membres sont tenus de délivrer des documents de séjour aux personnes bénéficiant de la protection temporaire et de s'assurer qu'elles peuvent facilement et gratuitement obtenir des visas (article 8). Par contre, la directive ne couvre pas la question de la liberté de circulation de ces personnes. Les États membres garantissent également aux bénéficiaires de la protection temporaire l'accès à une activité professionnelle dans les mêmes conditions que les réfugiés (article 12), à un hébergement (article 13.1), au soutien nécessaire en matière d'aide sociale, de subsistance et de soins médicaux (article 13.2) et au système d'éducation (article 14.1) et de formation nationale. Sans reconnaître un droit au regroupement familial, la directive prévoit le droit à l'entrée et au séjour du conjoint ou du partenaire non marié, des enfants, et, sous certaines conditions (article 15), d'autres membres de la famille (personnes dépendantes). Ainsi, des restrictions sont portées à des droits essentiels comme l'accès au marché du travail ou le regroupement familial. Des dispositions à destination des personnes vulnérables (article 13.4) et des mineurs non accompagnés (article 16) sont spécifiées.

Enfin, contrairement à la protection subsidiaire, la directive insiste sur le fait que cette protection est « *un aménagement administratif temporaire indépendant du résultat d'une éventuelle demande d'asile ou d'une autre forme de protection internationale introduite au même moment* »⁸⁷⁷. En effet, la directive précise que « *la protection temporaire ne préjuge*

⁸⁷⁴ GUILD Elspeth, "Seeking Asylum: Storm clouds between International Commitments and EU Legislative Measures", *EL Rev*, 2004, Vol 29, n°2, p. 198-218

⁸⁷⁵ ARENAS (2005), *Op. Cit.*, p. 450

⁸⁷⁶ BATTJES (2006), *Op. Cit.*, p. 162

⁸⁷⁷ LEJEUNE et DEWULF (2004), *Op. Cit.*, p. 6. Le conseil a souligné que « *Contrairement à la protection subsidiaire, la protection temporaire n'exclut pas la possibilité que certains de ses bénéficiaires relèvent*

pas de la reconnaissance du statut de réfugié au titre de la Convention de Genève » (article 3.1). Elle ajoute que *« les bénéficiaires de la protection temporaire doivent avoir la possibilité de déposer une demande d'asile à tout moment »* (article 17.1). Il y a donc une relation hiérarchique clairement établie entre la protection temporaire et la protection conventionnelle.

Le contenu des droits offerts soulève aussi certains problèmes, notamment en raison de la marge de manœuvre importante laissée aux États concernant l'attribution de certains droits fondamentaux. ECRE relève plusieurs carences, telles que les insuffisances des dispositions sur l'accès aux soins d'urgence, l'absence de mention du droit de circuler librement, que ce soit dans un État membre ou dans l'Union, ou les restrictions pouvant être portées au droit de travailler, en donnant préférence aux ressortissants nationaux et aux autres résidents légaux⁸⁷⁸.

Le problème le plus préoccupant est toutefois celui de l'accès au territoire de l'UE. L'article 8(3) manque de précision à cet égard. Il n'oblige les États membres qu'à accorder *« le cas échéant, aux personnes qui seront admises à entrer sur leur territoire en vue de la protection temporaire, toute facilité pour obtenir les visas nécessaires, y compris les visas de transit. Les formalités doivent être réduites au minimum en raison de la situation d'urgence. Les visas devraient être gratuits ou leur coût réduit au minimum »*⁸⁷⁹.

718. Somme toute, comme le souligne Nuria Arenas, le texte final de la directive est remarquable sous deux aspects : pour la première fois, un instrument juridique établit « l'obligation légale de l'asile temporaire » à travers un mécanisme exceptionnel déclenché par les institutions européennes et basé sur un partage équitable des charges liées à un tel asile. En second lieu, la directive confirme que le principe de non-refoulement est applicable dans les situations de déplacements en masse⁸⁸⁰.

719. Il faut noter que cette directive n'a encore jamais été appliquée, alors que différentes situations auraient pu justifier son application. Depuis l'entrée en vigueur de la directive, l'Afghanistan, l'Irak, le Libéria, la Côte d'Ivoire et tant d'autres ont connu des contextes de

aussi de la catégorie de réfugiés visés par la Convention de Genève. Elle n'exclut pas non plus la possibilité d'accorder à des personnes, à l'issue de périodes prolongées de protection temporaire, un statut plus durable, ou que des États qui le souhaiteraient appliquent au bout d'un certain temps l'article 1 F de la Convention de Genève. Cependant, elle permet aux États de disposer de délais raisonnables pour statuer sur des demandes d'asile », Doc 10175/98

⁸⁷⁸ ECRE, Information Note on the Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001, 1 September 2001

⁸⁷⁹ Pour une analyse des lacunes de cet article : BOUTRUCHE ŽAREVAC (2010), *Op. Cit.*, p. 260 et s.

⁸⁸⁰ ARENAS (2005), *Op. Cit.*, p. 437

violence politique et socio-économique, telles que leurs ressortissants se sont réfugiés loin de leur pays d'origine et qui auraient pu donner lieu à l'activation de la protection temporaire. En janvier 2008, la Coordination Française pour le Droit d'Asile (CFDA) a expressément demandé l'enclenchement de la procédure pour les 4,5 millions d'irakiens en exil. La situation en Afghanistan a également donné lieu à la proposition d'une résolution européenne par le Sénat, en décembre 2009, afin que la France puisse transmettre à la Commission européenne une demande en vue de proposer au Conseil de déclencher l'octroi de la protection temporaire⁸⁸¹.

- 720.** Le régime de protection temporaire instauré par la directive 2001/55/CE se caractérisant par sa flexibilité, il semble qu'il pourrait être applicable à certains types de déplacements de l'environnement.

Section 2. L'applicabilité de la protection temporaire aux déplacés de l'environnement

- 721.** Comme l'ont souhaité les États membres, le texte de la directive a été rédigé en des termes ouverts et flexibles. Cette souplesse du mécanisme n'étant pas fortuite mais bien désirée par les États, des interprétations de nombreux concepts clés, aussi bien restrictives qu'extensives, peuvent être adoptées⁸⁸². En avril 2013, la Commission européenne a elle-même souligné dans son document de travail sur changement climatique, dégradations environnementales et migration que la directive laisse une large marge de manœuvre, ouvrant la porte à une potentielle application dans de telles situations⁸⁸³. Sans être explicitement mentionnés, les

⁸⁸¹ Proposition de résolution n°159 (2009-2010) de M. Louis MERMAZ et plusieurs de ses collègues, déposée au Sénat le 14 décembre 2009. La Commission des affaires européennes a estimé que, d'une part, il est difficile de considérer qu'il y aurait actuellement en Europe un afflux massif en provenance d'Afghanistan ou qu'un tel afflux serait imminent et que, d'autre part, les systèmes d'asile des États membres ont jusqu'à présent pris en compte les demandes émanant de ressortissants afghans sans que leur bon fonctionnement en soit altéré. Qui plus est, le retour en Afghanistan ne se heurte pas à une impossibilité absolue. En conclusion « *le Gouvernement considère que le dispositif actuel de traitement des demandes d'asile afghanes en France et dans l'Union européenne est adapté à la situation rencontrée et ne nécessite pas la mise en œuvre d'un nouveau dispositif de protection* », Rapport n°197 (2009-2010) de M. Hubert HAENEL, fait au nom de la commission des affaires européennes, déposé le 12 janvier 2010. Au total, conformément à l'avis de la Commission des Lois, la proposition de résolution a été rejetée le 10 février 2010 par l'adoption d'une exception d'irrecevabilité, la proposition s'étant erronément fondée sur l'article 88-4 de la Constitution.

⁸⁸² ARENAS (2005), *Op. Cit.*, p. 450

⁸⁸³ European Commission, SWD(2013)138 final, *Op. Cit.*

déplacés environnementaux peuvent être protégés par la directive protection temporaire, mais ces possibilités sont exceptionnelles par définition (§1). Un développement des catégories de bénéficiaires, à l'appui d'exemples nationaux, reste envisageable afin de les inclure expressément (§2).

§1. Des possibilités de protection exceptionnelles par définition

- 722.** Il existe plusieurs possibilités pour inclure des déplacés environnementaux parmi les personnes à protéger dans le cadre de la directive 2001/55/CE, selon que l'on se livre à une lecture littérale ou extensive de la définition des catégories de « personnes déplacées » fournie par l'article 2.c (I). De plus, il y a lieu d'interpréter le texte à la lumière des dispositions issues du traité de Lisbonne. Des changements dans le droit primaire, qui contribuent à la clarification de l'objet et du contenu de la directive, ont été introduits et permettent d'autant plus d'envisager l'application de la protection temporaire à des situations de déplacements environnementaux (II).

I. Les options de rattachement des déplacés de l'environnement à la catégorie des personnes éligibles pour la protection temporaire

- 723.** Deux options pour rattacher les déplacés de l'environnement aux personnes éligibles pour la protection temporaire sont envisageables. La première consiste à insister sur le fait que la liste des situations pouvant donner lieu au bénéfice de la protection temporaire demeure ouverte selon la lettre de l'article 2.c de la directive (A). La seconde passe par le recours à une interprétation extensive de la directive, qui permet de dépasser la rigidité exégétique de ce texte législatif et d'y donner, en prenant en compte le contexte, un sens large, voire évolutif, afin d'en favoriser l'objet. Une portée plus étendue que celle que suggère le sens littéral du texte peut, dès lors, être donnée à certains concepts clés régissant la catégorie des personnes déplacées, auxquels seules des définitions très générales ont été associées (B).

A. Une liste non exhaustive de bénéficiaires

724. La directive 2001/55/CE pourrait être actuellement applicable à des situations de déplacements environnementaux puisque l'article 2.c, qui énumère les motifs d'octroi de cette protection, ne fournit pas une liste exhaustive, mais se contente de mentionner les causes qui « en particulier » permettent d'obtenir la protection temporaire⁸⁸⁴. Ce faisant, ces groupes spécifiques sont considérés comme des priorités et requièrent une attention spéciale. Néanmoins, la Commission européenne a indiqué que « *les cas qui ne seraient pas couverts par les explications données dans les deux premiers tirets, pourraient être pris en compte, puisque ces définitions ne sont pas exhaustives (il est dit « en particulier »)* »⁸⁸⁵. Ce point a également été rappelé par le rapport d'experts remis au Parlement européen sur la mise en place du RAEC. Ceux-ci ont noté que cette directive « *pourrait trouver à s'appliquer en cas d'afflux massif de personnes déplacées pour des raisons climatiques ou environnementales en raison du fait que les cas (...) visés à l'article 2, c) de cette directive ne constituent que des exemples figurant dans une liste non exhaustive, et ce malgré le fait que le législateur n'ait lors au cours des travaux préparatoires de cette directive pas retenu une proposition visant à inclure les catastrophes naturelles dans cette liste* »⁸⁸⁶.

Kolmannskog et Myrstad notent qu'il y a déjà eu une interprétation intéressante de la directive en ce sens dans un communiqué de presse de l'ancien Ministre des affaires intérieures du Royaume-Uni Des Browne. Celui-ci a déclaré que la directive assurera que chaque État membre de l'Union joue son rôle en fournissant une assistance humanitaire aux personnes forcées de quitter leur habitat « *par la guerre et les désastres naturels* »⁸⁸⁷.

725. Par ailleurs, la définition des catégories de bénéficiaires laisse place à l'interprétation, rendant possible le rattachement des déplacés environnementaux à la catégorie des personnes éligibles pour la protection temporaire.

⁸⁸⁴ Selon Nuria Arenas, cette liste non exhaustive fait que, selon l'évolution du consensus dans l'UE, le Conseil serait capable d'inclure d'autres cas que ceux mentionnés; ARENAS (2005), *Op. Cit.*, p. 446

⁸⁸⁵ Commission européenne, COM(98)372, *Op. Cit.*, Exposé des motifs, pt 7

⁸⁸⁶ JAILLARD, DE BRUYCKER *et al.* (2010), *Op. Cit.*, p. 491

⁸⁸⁷ KOLMANNSSKOG et MYRSTAD (2009), *Op. Cit.*, p. 317 citant Des Browne, *UK Plans In Place To Protect Victims Of Humanitarian Disasters. Press release*, UK Home Office, 20 December 2004, http://press.homeoffice.gov.uk/press-releases/Uk_Plans_In_Place_To_Protect_Vic?version=1 (accédé le 20 juillet 2009)

B. L'interprétation extensive de la directive

726. Le cas des « violences généralisées des droits de l'homme » est un motif listé permettant d'obtenir la protection temporaire. Précisément, la directive évoque la catégorie des « *personnes qui ont été victimes de violations systématiques ou généralisées des droits de l'homme ou sur lesquelles pèsent de graves menaces à cet égard* » (article 2.c.ii), sans définir pour autant la notion. Il y a donc une marge d'interprétation laissée au Conseil, même s'il apparaît qu'une certaine ampleur dans la violation des droits de l'homme, en cours ou prévisible, est exigée. Lors de l'examen de situations particulières, on peut attendre que ce dernier s'inspire des précédents d'application de ce motif⁸⁸⁸. Celui-ci peut s'appliquer à une grande variété de situations comme des attaques sur des civils, un usage excessif de la force, un génocide, des violences physiques, des harcèlements, des disparitions, des détentions arbitraires, l'usage de la torture ou le recrutement forcé dans des groupes armés.
- Or, de telles « violences généralisées » peuvent avoir lieu pendant ou après un désastre naturel. Même si ce cas semble avoir été exclu lors des travaux préparatoires, le contexte international ayant évolué et les discussions sur l'inclusion des déplacés environnementaux dans cette catégorie de personnes à protéger se développant, le Conseil pourrait estimer que la combinaison de conditions environnementales difficiles et de l'échec d'un État tiers à protéger ses nationaux constitue une violation des droits de l'homme de nature à enclencher la protection temporaire.
727. Par ailleurs, le concept central « d'afflux massif » n'a pas non plus été précisément défini et n'est pas univoque. Nuria Arenas considère qu'il s'agit d'un concept juridique « indéterminé » qui fera partie de la marge d'appréciation des institutions. Elle ajoute que « *les conditions d'ouverture d'un schéma de protection temporaire font qu'il est impossible de le définir a priori; la définition dépend de l'ad hoc, ce qui en fait une caractéristique assez spéciale du mécanisme européen* »⁸⁸⁹. Le concept d'afflux massif est vraisemblablement ouvert, bien que des critères soient fixés par l'article 5 de la directive afin de guider le Conseil dans sa décision (spécificité de la situation, ampleur des mouvements de population et opportunité de déclencher la protection temporaire, en tenant compte des mesures prises sur place comme

⁸⁸⁸ Commentant la Déclaration de Cartagène sur les réfugiés de 1984, Mandal écrit que le concept de « violations massives des droits de l'homme » implique deux facteurs: la fréquence à laquelle ces violations ont lieu et la sévérité des violations elles-mêmes, MANDAL, *Op. Cit.*, p. 16

⁸⁸⁹ ARENAS (2005), *Op. Cit.*, p. 438

l'aide d'urgence). Ces critères sont, toutefois, par nature eux-mêmes vagues. En effet, il est impossible de déterminer par avance précisément qu'elle doit être l'ampleur d'un « large mouvement de population », par risque d'adopter une approche irréaliste et contre-productive⁸⁹⁰.

Dans sa proposition de directive de 2000, la Commission apporte quelques éclaircissements, mais les éléments du concept restent assez accueillants : « *la notion d'afflux massif vise la conjonction de trois phénomènes. Tout d'abord, l'afflux doit provenir d'un même pays ou d'une même zone géographique. Ainsi l'afflux conjoncturel et cumulé de demandeurs d'asile en provenance de différents pays ne constitue pas l'afflux massif déclenchant la protection temporaire objet de cette directive. Ensuite, l'arrivée graduelle de demandeurs d'asile, réfugiés ou personnes déplacées d'un pays ou d'une zone d'origine ne peut pas en elle-même justifier le déclenchement de cette protection temporaire. Cependant, il peut arriver un moment où le flux, graduel au début, s'intensifie d'une telle manière qu'il devient massif et que le système d'asile normal ne peut absorber le flux. Enfin, en dehors du fait qu'il doit s'agir d'un nombre important de personnes, il est impossible de définir numériquement à l'avance ce qui constitue exactement un afflux massif. Ce sera à la décision du Conseil de constater l'afflux massif* »⁸⁹¹.

Ainsi, l'afflux massif se caractérise par l'arrivée, de façon soudaine et non graduelle, d'un nombre important de personnes en provenance d'une même zone géographique. Plusieurs scénarios de déplacements environnementaux sont de nature à rencontrer ces critères vérifiables *prima facie*, particulièrement les mouvements suite à un événement climatique majeur.

La notion insuffisamment définie « d'afflux massif » peut poser certaines difficultés. Pourtant, comme le met en évidence Samuel Boutruche Žarevac, il constitue l'élément essentiel et distinctif du régime mis en place par l'UE⁸⁹². C'est de son interprétation que résultera la flexibilité de la mise en œuvre du mécanisme⁸⁹³. L'indétermination de ce concept clé, en même temps qu'il crée une marge d'appréciation précieuse entretenue par les États membres, plonge le système dans des limbes juridiques.

- 728.** La possibilité de ne reconnaître qu'une région comme permettant à ses habitants de bénéficier de la protection temporaire est une caractéristique du mécanisme très positive pour les

⁸⁹⁰ *Ibid.*, p. 439

⁸⁹¹ Commission européenne, COM(2000)303, *Op. Cit.*, commentaire sur l'article 2.d

⁸⁹² BOUTRUCHE ŽAREVAC (2010), *Op. Cit.*, p. 235 et s.

⁸⁹³ ARENAS (2005), *Op. Cit.*, p. 438

situations de désastre environnemental, étant donné que rarement tout un pays est affecté. L'application à des zones isolées comporte aussi l'avantage d'être en ligne avec les objectifs de la directive, en limitant les demandes infondées et les espoirs d'obtenir une résidence permanente.

- 729.** La notion d'action préventive est également présente dans la lettre de la directive. Celle-ci peut trouver à s'appliquer lorsqu'un afflux massif de personnes déplacées est prévisible de manière certaine mais que ces personnes n'ont pas encore atteint les frontières du territoire européen. Il s'agit là aussi d'un point intéressant pour les situations particulières des déplacés environnementaux. L'activation de la protection dans de telles situations est entourée de davantage de précaution, car il est alors encore plus difficile de prévoir l'ampleur du mouvement. Les actions préventives sont importantes en ce qu'elles permettent de mieux gérer et d'atténuer les effets négatifs de certains mouvements⁸⁹⁴.
- 730.** Les cas des programmes d'évacuation sont inscrits dans la directive, sans être définis, laissant une marge d'interprétation quant à leur emploi (article 2.d)⁸⁹⁵. Ceux-ci constituent des mesures exceptionnelles de sauvetage adoptées lorsqu'il n'y a pas d'autre moyen d'apporter une assistance ou une protection urgente pour répondre à de graves menaces sur la vie et la sécurité⁸⁹⁶. L'évacuation humanitaire est une solution très rare. Cette mesure est basée sur l'expérience des déplacés kosovars. Elle vise à répondre aux besoins des personnes qui n'ont

⁸⁹⁴ *Ibid.*, p. 440

⁸⁹⁵ Le HCR et le CICR coordonnèrent un programme sans précédent d'évacuation humanitaire pour les réfugiés kosovars. A ce propos: YOUNG Kirsten, « HCR et CICR en ex-Yougoslavie : Bosnie-Herzégovine », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 83, n° 843, septembre 2001. La proposition initiale de la Commission ne comportait pas de référence aux programmes d'évacuation. Il s'agit d'une initiative du Parlement européen (Rapport T5-0123/2001 du 13 mars 2001, JO C 343 05 décembre 2001, p. 22-82), qui justifia sa proposition de la façon suivante: « Si la directive a pour objectif de fournir un mécanisme approprié au cas où se représenterait une situation comparable à celle du Kosovo, le régime de protection temporaire devrait comporter une référence quelconque à la nécessité pour les États membres de faire parvenir dans le territoire de la Communauté les personnes en état de détresse. Si la chose n'était pas formulée explicitement, la protection temporaire ne pourrait être invoquée que dans les cas dans lesquels les personnes en état de détresse affluent aux frontières de la Communauté. L'Union européenne ne devrait pas décliner sa responsabilité dans les situations dans lesquelles des pays tiers accueillent les personnes qui ont besoin de protection ».

⁸⁹⁶ Selon les directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles de l'IASC, l'organisation d'évacuations dans le contexte des catastrophes naturelles ne doit être envisagée que si la protection *in situ* est insuffisante et que les personnes en danger ne peuvent quitter la zone affectée de leurs propres moyens. La réinstallation dans une autre partie plus sûre du territoire est privilégiée par rapport aux transferts internationaux. La mise en place de ces programmes impliquent des enjeux importants. A cause de leur caractère intrusif, les déplacements de population sont délicats sur le plan diplomatique. Même suite à des désastres naturels, ils peuvent être manipulés à des fins politiques ou au bénéfice de d'autres objectifs qui violent les droits des déplacés internes. Ils comportent particulièrement le risque d'éroder le principe de l'accès à l'asile. Cf IASC, La protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles. Les directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles, juin 2006

pas d'autres moyens pour atteindre le territoire européen. On note qu'aucune exigence *ratione loci* ne conditionnant ces programmes, ils pourraient être mis en place pour des crises humanitaires lointaines.

La mention de cette option est importante pour les déplacements environnementaux, vu qu'introduire un schéma d'évacuation peut être une réponse circonstanciée suite à un désastre naturel.

- 731.** Si la protection temporaire venait à être accordée par le Conseil dans une situation de dégradation environnementale, un précédent prégnant dans l'application de cette procédure s'établirait, surtout s'il s'agissait du premier cas de mise en œuvre de la procédure. Une grande prudence de la part du Conseil est donc prévisible.
- 732.** Les possibilités de rattachement des déplacés de l'environnement à la catégorie des personnes éligibles pour la protection temporaire sont aussi à mettre en perspective avec le contexte plus protecteur et favorable à la solidarité entre les États membres mis en place par le traité de Lisbonne.

II. L'influence du nouveau cadre juridique mis en place par le traité de Lisbonne

- 733.** L'interprétation et la mise en œuvre de la directive protection temporaire doit se faire dans le cadre du nouveau contexte juridique issu du traité de Lisbonne. Or, celui-ci laisse augurer un développement dans le traitement des demandes de protection, du fait de l'évolution d'une harmonisation sur la base de normes minimales à la construction d'un « système commun » de protection temporaire (A), du renforcement de la solidarité entre les États membres (B) et de l'inscription de la clause d'urgence dans le seul contexte de la protection internationale (C).

A. Le passage vers un système commun de protection temporaire

734. Les directives issues de la première phase du RAEC, dont fait partie la directive protection temporaire, ont subi un changement de leur base juridique suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009. Ces directives étant conçues comme la première étape d'un processus législatif qui se poursuit, l'interprétation de leurs dispositions doit se faire par rapport au contexte plus large du nouveau objectif de développer une politique commune en matière d'asile et d'immigration.

Concernant la directive protection temporaire, le traité de Lisbonne a substantiellement modifié la base juridique, qui était l'ex-article 63.2a du TCE. Les changements introduits sont favorables à une application de la directive à des déplacés environnementaux.

735. La directive est désormais fondée sur l'article 78 du TFUE, le paragraphe 1 devant être lu en liaison avec l'article 2.c qui définit les « personnes déplacées ». Le premier paragraphe affirme que « [l]'Union développe une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement. Cette politique doit être conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés, ainsi qu'aux autres traités pertinents ». Le paragraphe 2 précise en outre que « le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures relatives à un système européen commun d'asile comportant : (...) un système commun visant, en cas d'afflux massif, une protection temporaire des personnes déplacées ».

736. L'évolution dans la formulation de cet article est intéressante, puisqu'il introduit une avancée importante par rapport à l'ancienne disposition, qui ne prévoyait que l'adoption par le Conseil de « normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire aux personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine et aux personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale ». Par conséquent, conformément à l'ancien article, la directive 2001/55/CE ne prévoit que des normes minimales.

737. Avec le nouvel article, il y a une progression qui se caractérise par le passage de la simple harmonisation sur la base de normes minimales à la construction d'un « système commun »

de protection temporaire. En revanche, on peut relever qu'en la matière l'Union ne reconnaît pas un « statut uniforme » (comme c'est le cas pour l'asile et la protection subsidiaire), mais seulement la possibilité d'établir un « système commun », le contenu de ces notions étant encore à définir⁸⁹⁷. Hemme Battjes souligne qu'il ressort du sens commun et des travaux préparatoires au traité établissant une Constitution pour l'Europe que le terme « commun » implique moins d'uniformité que le terme « uniforme »⁸⁹⁸. Selon une note de 2003 du Présidium de la Convention, « *une formulation légèrement différente a été adoptée pour la protection temporaire étant donné que l'action de l'Union en ce domaine est principalement une question de système commun permettant à l'Union de faire face à un afflux massif, mais pas nécessairement un statut uniforme pour les personnes concernées ou une procédure uniforme individualisée* »⁸⁹⁹. Cette distinction dans la formulation découle du fait, et contribue à souligner en même temps, que la protection temporaire occupe une place secondaire par rapport à l'asile et à la protection subsidiaire.

- 738.** Par ailleurs, la distinction peu claire entre les deux catégories de bénéficiaires envisagées par l'ancien article 63§2a (personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine et personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale) disparaît au profit d'une référence uniquement aux « personnes déplacées en cas d'afflux massif »⁹⁰⁰. La nouvelle disposition confine donc expressément la protection temporaire aux situations d'afflux massif. Même si la directive protection temporaire est déjà limitée à de tels contextes, cette précision dans le traité constitue une nouveauté⁹⁰¹. L'interprétation du concept d'afflux massif devient d'autant plus centrale et le traité laisse une large marge d'appréciation en la matière.
- 739.** Une interprétation restrictive de la définition de la catégorie des personnes éligibles pour la protection temporaire contenue dans l'article 2.c ne concorderait pas avec les objectifs de l'article 78 du TFUE. En effet, l'objectif d'« *offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale* » est formulé de façon large.

⁸⁹⁷ Dans la Constitution, l'article III-266 intégrait déjà la notion de « système commun de protection temporaire » en ce qui concerne les personnes déplacées en cas d'afflux massif.

⁸⁹⁸ BATTJES (2006), *Op. Cit.*, p. 174

⁸⁹⁹ Cover Note from Praesidium to Convention, Draft sections of Part Three with comments, CV 727/03 ANNEX III, 27 May 2003, p. 30

⁹⁰⁰ Sur les problèmes soulevés par l'ancienne distinction voir: BATTJES (2006), *Op. Cit.*, p. 152-153

⁹⁰¹ PEERS Steve, "Legislative Update: EU immigration and Asylum Competence and Decision-Making in the Treaty of Lisbon", *European Journal of Migration and Law*, Vol 10, 2008, p. 219-247, p. 236

740. L'évolution à venir dans le traitement des demandes de protection dans le cadre du contexte juridique issu du traité de Lisbonne est également soulignée dans le rapport d'experts remis en 2010 au Parlement européen sur la mise en place du RAEC. Les auteurs insistent sur le fait que « *[l]e renouvellement des données de la politique commune d'asile est considérable tant en raison du traité de Lisbonne et de la Charte des droits fondamentaux qu'en raison de l'adhésion programmée à la Convention européenne des droits de l'Homme. De même, la montée en puissance des agences de l'Union, de Frontex au Bureau européen, laisse deviner des modes opératoires et des développements considérables en ce qui concerne les demandeurs de protection. Longtemps considérée comme une simple politique publique de l'Union animée par un souci de gestion, la politique commune d'asile doit désormais se concevoir et se développer en termes de droits fondamentaux, constat qui renouvelle profondément son appréhension* »⁹⁰².

B. Le renforcement de la solidarité entre les États

741. Sur le thème de la solidarité, le traité de Lisbonne apporte aussi des clarifications importantes. La directive se fondait en la matière sur l'ex-article 63.2.b du TCE, qui prévoyait l'adoption de « *mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir des réfugiés et des personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil* ». Le partage des responsabilités était donc abordé de façon succincte et ne portait que sur l'asile. Le traité de Lisbonne a inséré une base juridique spécifique, qui élève au rang de principe directeur pour l'élaboration et la mise en œuvre de la politique d'asile et d'immigration de l'Union « *le principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités entre les États membres* », y compris pour les implications financières (article 80 du TFUE)⁹⁰³. Toutefois, une étude réalisée sur requête du Parlement européen a montré que, même s'il n'y a pas vraiment d'accord entre les États membres sur la signification de la solidarité, celle-ci est une nécessité et le partage des responsabilités en constitue une expression⁹⁰⁴. En pratique, cette solidarité peut se manifester évidemment par le

⁹⁰² JAILLARD, DE BRUYCKER *et al.* (2010), *Op. Cit.*, p. 453

⁹⁰³ L'article 80 TFUE dispose que « *Les politiques de l'Union visées dans ce Chapitre et leur mise en oeuvre seront gouvernées par le principe de solidarité et le partage équitable des responsabilités, y compris pour ce qui est des implications financières, entre les États Membres. A chaque fois que nécessaire, les actes adoptés par l'UE en application de ce Chapitre contiendront les mesures appropriées pour donner effet à ce principe* ». L'ancienne disposition ne prévoyait le principe de « *partage du fardeau* » que pour l'accueil des réfugiés et des personnes déplacées en cas d'afflux massif.

⁹⁰⁴ La solidarité avait été évoquée pour les questions relatives à l'asile, aux réfugiés et aux personnes déplacées,

partage des charges financières mais également par d'autres formes de coopération, de soutien matériel ou même des actions de l'Union. Cette répartition devrait se faire de façon équitable, selon les besoins des États membres⁹⁰⁵. Cette question, qui avait bloqué les négociations sur l'adoption de la directive 2001/55/CE, est donc approfondie et des assurances supplémentaires sont données aux États membres, faisant que les craintes relatives à cet aspect primordial devraient être diminuées.

C. La nouvelle clause d'urgence

742. Dans les cas d'afflux de personnes déplacées, une autre base juridique dans le TFUE peut être utilisée, l'article 78.3 du TFUE (reprenant en large partie l'ex-article 64.2 du TCE introduit par le traité d'Amsterdam). Rédigée en des termes généraux, cette clause prévoit une procédure spécifique à mettre en œuvre « *au cas où un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers* ». Cet article exige deux conditions additionnelles pour être mis en œuvre par rapport à l'article 78.2c du TFUE : l'afflux doit être soudain et il doit s'agir d'une situation d'urgence caractérisée. La situation d'urgence caractérisée n'est pas définie afin de laisser une certaine marge d'appréciation au Conseil. Une telle qualification varie nécessairement dans l'espace et dans le temps mais vise généralement des situations inattendues qui menacent directement la vie, la santé, la propriété ou l'environnement et qui requièrent une intervention urgente pour atténuer leurs effets. Ces urgences peuvent être créées par exemple par des catastrophes naturelles ou technologiques, des épidémies ou des conflits. Le champ d'application est plus large puisque l'afflux ne doit donc pas forcément être massif en l'occurrence⁹⁰⁶. Au niveau institutionnel, cette clause se pose comme une exception car elle demeure non soumise à la procédure législative ordinaire. En effet, dans une telle situation, à

dans le cadre du groupe de travail X « Liberté, sécurité et justice » de la Convention européenne. La création d'une base juridique pour le principe général de solidarité et de partage équitable des responsabilités avait été recommandée par le Rapport final de ce groupe de travail (CONV 426/02 du 2 décembre 2002). La variété des amendements proposés montre la diversité des visions de la notion de la solidarité. Pour une analyse complète de l'article 80 du TFUE, voir l'étude de Eurasyllum, « L'application de l'article 80 du TFUE sur le principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier, dans le domaine des contrôles frontaliers, de l'asile et de l'immigration », demandée par la Commission LIBE du Parlement européen, 2011, PE 453.167, 141 pages

⁹⁰⁵ A ce propos, l'étude du Parlement européen souligne que « *il est possible que les critères utilisés par l'Union et ceux utilisés par les États membres soient très différents. Les États membres pourraient par exemple préconiser la solidarité et le partage des responsabilités dans le but d'effectuer un contrôle des frontières plus efficace, et ne pas assumer leurs responsabilités ou ne pas faire preuve de solidarité lorsqu'il s'agit d'offrir de la protection à des demandeurs d'asile* », (2011) *Op. Cit.*, p. 41

⁹⁰⁶ BATTJES (2006), *Op. Cit.*, p. 179

la majorité qualifiée, « *le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures provisoires au profit du ou des États membres concernés* ». La consultation du Parlement européen est toutefois introduite. Il s'agit d'un pas non négligeable vu que l'introduction de cette disposition, en 1997, avait préoccupé certains États qui y voyaient un dessaisissement majeur des pouvoirs indispensables à l'autorité nationale, celle-ci restant responsable de l'ordre et de la sécurité publics. De plus, ceux-ci n'ont pas de droit d'initiative en la matière. On note que la limite de six mois pour la durée des mesures contenue dans l'ancienne disposition a été levée par le traité de Lisbonne, laissant ainsi plus de marge de manœuvre au Conseil.

- 743.** Avec le traité de Lisbonne, cette « clause d'urgence » est séparée de la « clause d'ordre public » (article 72 du TFUE, ex-article 64.1 du TCE) et est incluse dans l'article relatif à la politique d'asile. Son champ d'application se trouve limité car si elle visait auparavant l'ensemble du titre sur les visas, l'asile, l'immigration et les autres politiques liées à la libre circulation des personnes. Elle est désormais liée au seul domaine de la protection internationale et elle ne trouve plus de manière explicite sa justification dans le maintien de l'ordre public⁹⁰⁷.
- 744.** La clause d'urgence peut concerner des situations qui justifieraient également l'activation de la protection temporaire, mais elle ne vise en aucun lieu l'octroi par elle-même d'un statut protecteur. Il s'agit d'une base juridique pour adopter des « mesures provisoires », telles que l'obligation de rétablissement du visa ou l'accord d'une assistance financière immédiate. D'après Battjes, le champ *ratione personae* de ce paragraphe est, en outre, plus vaste que celui de la protection temporaire, puisqu'il peut concerner les personnes déplacées à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire de l'Union⁹⁰⁸. La clause ne concerne donc pas la protection ou les droits des citoyens des États tiers mais l'adoption de mesures au profit des États membres concernés dans le domaine de l'asile. Elle relève d'une philosophie différente de celle de la protection qui anime l'article 78 paragraphes 1 et 2, l'objet étant de combattre un afflux incontrôlé de personnes déplacées. Le paragraphe représente un garde-fou pour les États membres pour reprendre avec souplesse la main en cas de besoin.

⁹⁰⁷ PEERS (2008), *Op. Cit.*, p. 237

⁹⁰⁸ BATTJES (2006), *Op. Cit.*, p. 179

745. En somme, le rattachement des déplacés de l'environnement aux catégories des personnes éligibles pour la protection temporaire apparaît d'autant plus possible par les changements dans le droit primaire introduits par le traité de Lisbonne. Cependant, seule une référence expresse à ces situations lèverait tout doute sur ces possibilités. Certaines dispositions nationales fournissent des exemples en la matière.

§2. Le développement des catégories de bénéficiaires à l'appui des bonnes pratiques nationales

746. En l'état les éventualités de mise en œuvre de la protection temporaire dans l'Union sont incertaines. Il est possible d'imaginer une réforme de la directive en se basant sur des modèles nationaux développés pour inclure expressément les personnes déplacées par une dégradation environnementale. Ce paragraphe se fonde sur une analyse comparative de formes de protection temporaire pouvant s'appliquer, ou s'étant appliquées, suite à des catastrophes environnementales à travers le monde⁹⁰⁹.
747. Tous les États membres de l'UE ont introduit des mécanismes de protection temporaire dans leur législation nationale en application de la directive 2001/55/CE (hormis le Danemark et l'Irlande pour lesquels la directive ne s'applique pas). Une part de ces mécanismes nationaux est plus favorable que les normes minimales consacrées dans la directive⁹¹⁰. Certains modèles sont de nature à inclure dans la catégorie des personnes éligibles pour la protection temporaire les victimes de catastrophe environnementale, car cette situation est spécifiquement prévue ou parce que la formulation des catégories de bénéficiaires est rédigée

⁹⁰⁹ Pour une étude des diverses pratiques en matière de protection temporaire, voir les rapports du Inter-governmental consultations on Asylum, Refugees and Migration Policies in Europe, North America and Australia. Pour une comparaison de perspectives : YAKOUB Nadia, "Report on the Workshop on Temporary Protection : Comparative Policies and Practices", *Georgetown Immigration Law Journal*, 1999, Vol 13, p. 617. Pour d'autres commentaires sur la protection temporaire : KJAERUM Morten, "Temporary Protection in Europe in the 1990's", *International Journal of Refugee Law*, 1994, Vol 6, n°3, p. 444-456; HAILBRONNER Kay, "Temporary and Local Responses to Forced Migration : A Comment", *Virginia Journal of International Law*, 1994, Vol 35, n°1, p. 81-100; MARTIN Susan *et al.*, "Temporary Protection : Towards a New Regional and Domestic Framework", *Georgetown Immigration Law Journal*, 1998, Vol 12, n°4, p. 543-587

⁹¹⁰ Le considérant (12) rappelle que « *La nature même des normes minimales veut que les États membres aient la faculté d'introduire ou de maintenir des conditions plus favorables pour les personnes bénéficiant d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées* ».

en des termes ouverts pouvant englober de tels contextes⁹¹¹.

- 748.** Deux types de bonne pratique en matière de protection temporaire des personnes fuyant des désastres naturels sont identifiés : d'une part, des modèles institutionnalisés de protection temporaire (I) et, d'autre part, des mécanismes *ad hoc* mis en place suite à un désastre naturel particulier (II). Ils sont choisis à la fois pour leur pertinence par rapport à la recherche de solutions pour les déplacements environnementaux et pour leur originalité, car chacun illustre une méthode de réponse différente face à un déplacement massif pour une cause environnementale.

I. Les modèles institutionnalisés

- 749.** Deux systèmes institutionnalisés de protection temporaire, qui sont expressément applicables suite à des désastres environnementaux, sont présentés et questionnés : le système finlandais de protection temporaire (A), puis le statut de protection temporaire aux États-Unis (B). Ces systèmes de protection s'appliquent dans des conditions très différentes, fournissant ainsi deux modèles différents pour prendre en compte les déplacés environnementaux.

A. La législation finlandaise concernant les « personnes éligibles pour la protection temporaire »

- 750.** La Finlande est actuellement le seul État membre de l'UE offrant un mécanisme institutionnalisé de protection temporaire (*Tilapäinen suojelu*) citant expressément dans la catégorie des personnes à protéger le cas d'afflux massif de personnes résultant d'un désastre environnemental⁹¹². Selon la section 109 de la Loi finlandaise sur les étrangers (ancienne section 34d ajoutée en 2002), « la protection temporaire peut être accordée à des étrangers qui ont besoin d'une protection internationale et qui ne peuvent pas retourner en sécurité vers leur pays d'origine ou leur pays de résidence, parce qu'il y a eu un déplacement massif de

⁹¹¹ BRANDL Ulrike, "Soft Law as a source of international and European refugee law", in *L'Europe et les réfugiés: un défi?*, Eds. Jean-Yves Carlier et Dirk Vanheule, Kluwer Law International, The Hague, 1997, 280 pages, p. 203-226, p. 224

⁹¹² Depuis la révision en 2009 de la Loi sur les étrangers, qui est venue achever tardivement la transposition de la directive 2004/83/CE sur la protection subsidiaire couvrant les demandeurs d'asile ne remplissant pas les conditions pour obtenir le statut de réfugié, il existe une convergence entre les motifs d'octroi de la protection temporaire et de la protection pour motifs humanitaires, les deux pouvant être dévolues suite à une catastrophe environnementale. En pratique, ce chevauchement peut poser des difficultés lors de l'application de ces formes de protection.

*personnes dans le pays ou dans les zones voisines résultant d'un conflit armé, de d'autres situations de violence ou d'un désastre environnemental »*⁹¹³.

- 751.** Concernant la procédure et les conditions d'octroi de la protection temporaire en Finlande, il est précisé que *« accorder la protection temporaire requiert que le besoin de protection soit considéré comme de courte durée. La protection temporaire dure maximum trois ans au total. Le gouvernement décide en session plénière quant aux groupes de personnes à qui peut être accordée la protection temporaire et sur la période durant laquelle des permis de résidence peuvent être accordés sur la base de la protection temporaire »*.
- 752.** Les conditions d'octroi de la protection et la procédure sont donc formulées en des termes vagues. En effet, le texte est imprécis quant à l'évaluation des situations nécessitant une protection temporaire (le seul critère étant le besoin de protection pour une courte période) et ne donne aucune définition de la notion de « désastre environnemental ». Il en résulte un système apparemment flexible et ouvert, mais dont le caractère opérationnel fait douter étant donné la discrétion dont dispose le gouvernement.
- Cette disposition serait néanmoins théoriquement pertinente pour protéger de façon adéquate certains déplacés environnementaux, à savoir ceux qui fuient en masse les effets d'une catastrophe environnementale de grande ampleur et qui nécessitent une protection internationale pour une durée déterminée, leur retour étant envisageable à court terme.
- 753.** Interrogé sur la question des déplacements environnementaux, Jorma Vuorio, directeur général de l'Office finlandais de l'immigration, s'est montré pessimiste : *« les déserts redeviennent rarement verts. Naturellement, si un pays tout entier est vu comme inhabitable, nous pourrions octroyer des permis de résidence. Des préparations ont été faites en Finlande pour les groupes importants de demandeurs d'asile, mais les plans liés à ces questions ne sont pas encore publics »*⁹¹⁴.
- 754.** Les propos sur l'application du système sont également à modérer à la vue de la procédure de détermination du statut. Celle-ci est conditionnée par un aspect décisif mis en évidence lors des travaux préparatoires : la possibilité de fuite interne et l'action par le biais de l'aide

⁹¹³ La version anglaise de la Loi finlandaise sur les étrangers est disponible à l'adresse: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040301.pdf>

⁹¹⁴ VUORIO Jorma, Warming climate could bring many refugees to Finland, Helsingin Sanomat, 5 May 2008

humanitaire internationale⁹¹⁵. Le concept de « fuite interne » traduit la primauté de la protection interne et l'objectif de n'apporter qu'une protection de substitution lorsque la première viendrait à être défailante⁹¹⁶. Les catastrophes naturelles ne dévastent généralement pas le territoire entier d'un État et la capacité de ce dernier de protéger ses ressortissants demeure, en théorie au moins, dans certaines parties du territoire si ce n'est pas dans toutes. Ainsi, cette condition, qui requiert que « l'ensemble » du pays soit affecté, réduit considérablement les cas d'octroi de la protection temporaire, ne laissant présager son attribution que suite à des situations exceptionnelles comme la disparition totale d'un territoire étatique privant les ressortissants d'une possibilité de réinstallation interne (par exemple lors de l'engloutissement de territoires insulaires). Si cette considération « encourage une approche logique et méthodique de la procédure », elle soulève néanmoins une vague de questions sur la situation dans les autres régions du pays affecté « résultant en une absence d'analyse ciblée » et elle peut apparaître se résumer à « une réponse facile ou un raccourci » pour refuser la protection⁹¹⁷.

- 755.** Examinant l'application de la section 109 de la Loi finlandaise sur les étrangers aux victimes du tsunami de 2004, Riikka Asa, conseillère à l'Office national de l'immigration, a relevé que « la section 109 stipule que le statut de protection temporaire peut être accordé à des groupes de personnes seulement sur la base d'une décision du gouvernement. Ce critère complexe et qui demande beaucoup de temps s'est révélé n'être qu'une lettre morte : le statut de protection temporaire fut envisagé pour couvrir les victimes sri lankaises du tsunami, mais finalement la procédure fut vu comme trop dure à manier. D'un autre côté, le tsunami ne fut pas considéré comme un désastre environnemental. En pratique, la disposition était circonvenue avec la section 51 de la Loi sur les étrangers (permis de résidence temporaire) »⁹¹⁸. En d'autres termes, les deux éléments mis en évidence par l'auteur sont que, d'une part, la procédure a été jugée comme chronophage, et donc trop dure à manier en pratique, et que, d'autre part, le tsunami n'a pas été qualifié de catastrophe environnementale. Pour le cas particulier du Sri

⁹¹⁵ Voir la proposition du gouvernement HE 23/2001 vp, du 28 mars 2001 et la réponse du Parlement 219/2001 vp, du 24 janvier 2002. Cette condition est évoquée par KOLMANNSSKOG et MYRSTAD (2009), *Op. Cit.*

⁹¹⁶ Sur le fondement du concept, son évaluation et les controverses qui l'entourent, voir : HATHAWAY James C and FOSTER Michelle, « La possibilité de protection interne / Réinstallation interne / fuite interne comme aspect de la procédure de détermination du statut de réfugié », in E. Feller, V. Türk, and F. Nicholson (dir.), *La protection des réfugiés en droit international*, Bruxelles, Larcier, 2008, p. 433-469; Sur la conciliation des questions de protection interne avec les obligations découlant de la Convention de 1951, voir : HATHAWAY (1999), *Op. Cit.*

⁹¹⁷ HATHAWAY and FOSTER (2010), *Op. Cit.*, p. 417-418

⁹¹⁸ ASA Riikka, "The different national practices concerning granting of non-EU harmonised protection statuses, EMN study", Helsinki, 2 October 2009, p. 11

Lanka, Asa a commenté son affirmation en ajoutant que le tsunami n'y avait pas été considéré comme une catastrophe environnementale étant donné que seule une petite portion du territoire national fut affectée⁹¹⁹. Les habitants vivant sur la côte avaient la possibilité de se déplacer dans le pays vers d'autres zones. La conseillère a alors pointé que cette position ne viole ni la Convention de Genève ni l'article 3 de la CEDH.

756. Jusqu'à présent, la Finlande n'a jamais mis en œuvre cette disposition de sa Loi sur les étrangers pour un motif environnemental. Le système finlandais n'apporte donc aucun enseignement pratique relatif à la mise en œuvre d'une telle protection. Il demeure un modèle théorique en l'absence d'application depuis sa création il y a plus de dix ans. Il en est autrement avec le système américain.

B. La législation américaine concernant les « personnes éligibles pour la protection temporaire »

757. Mis en place en 1990, le mécanisme de protection temporaire inclus dans la Loi sur l'immigration et la nationalité (INA) des États-Unis offre plusieurs exemples d'application suite à des désastres environnementaux⁹²⁰.

Ce système permet de désigner les habitants d'un pays comme bénéficiaires de cette protection, sans toutefois se destiner à répondre à des situations d'afflux de masse, pour une période de six à dix-huit mois renouvelable. Il est conçu pour des citoyens de pays tiers qui sont temporairement incapable de retourner en sécurité dans leur pays d'origine à cause d'un conflit armé, d'un désastre environnemental ou d'autres conditions extraordinaires et temporaires⁹²¹. Il s'applique aux personnes présentes sur le sol américain lors de la catastrophe. Celles-ci sont éligibles pour rester aux États-Unis et obtenir un permis de travail, mais pas un statut de résident permanent. Une dernière caractéristique importante du système

⁹¹⁹ Complément d'information obtenu sur requête personnelle, réponse par mail de Riikka Asa du 9 novembre 2010

⁹²⁰ Pour un retour historique sur le développement de la législation américaine en la matière : MURRAY Royce Bernstein and WILLIAMSON Sarah Petrin, "Migration as a Tool for Disaster Recovery : A Case Study on U.S. Policy Options for Post-Earthquake Haiti", CGD Working Paper 255, Washington, D.C., Center for Global Development, 2011

⁹²¹ L'INA (§244 of INA (8 U.S.C. §1254a)) stipule que : *"The Attorney General, after consultation with appropriate agencies of the Government, may designate any foreign state (or any part of such foreign state) under this subsection only if: (...) the Attorney General finds that (...) there has been an earthquake, flood, drought, epidemic, or other environmental disaster in the state resulting in a substantial, but temporary, disruption of living conditions in the area affected"*.

est que la désignation est à la discrétion du Secrétaire à la sécurité intérieure⁹²². Ce dernier désigne des pays, ou des régions de certains pays, dont seuls les nationaux peuvent demander la protection temporaire⁹²³.

- 758.** Dès lors, il est important de noter d'emblée qu'il existe des différences sensibles, au niveau du but, du contenu et de la procédure, entre la protection temporaire américaine et celle issue de la directive 2001/55/CE.

La différence principale a trait à la procédure, puisque le système américain ne vise pas la détermination collective du statut suite à une arrivée massive. Or, il s'agit de la pierre angulaire de la protection temporaire européenne.

De plus, les systèmes diffèrent quant à la localisation physique de la personne cherchant une protection. Alors que la protection temporaire telle que conçue aux États-Unis ne concerne que les personnes présentes sur le territoire américain avant la catastrophe ou le conflit, le mécanisme européen s'adresse lui aux victimes fuyant un pays tiers.

Ces dissimilitudes font qu'effectuer une comparaison entre les deux mécanismes n'est pas tout à fait approprié. S'ils ne peuvent pas être mis en balance, l'étude du statut américain de protection temporaire demeure pertinente car elle peut dévoiler des éléments intéressants pour l'application et le développement de la protection temporaire dans l'UE pour des déplacés de l'environnement. Les deux systèmes ont le point commun fondamental de se poser comme des réponses temporaires, autrement dit à courte durée et provisoires, suite à des événements soudains exceptionnels et eux-mêmes temporaires par nature⁹²⁴.

- 759.** Suite à l'ouragan Mitch à l'automne 1998, un des plus puissants et plus meurtriers enregistrés dans le bassin atlantique, les États-Unis ont désigné le 5 janvier 1999 comme éligibles pour la protection temporaire les citoyens honduriens et nicaraguayens. Le séjour temporaire a par la

⁹²² WASEM Ruth Ellen and ESTER Karma, "Temporary Protected Status: Current Immigration Policy and Issues", CRS Report for Congress, RS20844, 27 January 2006, p. 3

⁹²³ Jusqu'à présent, le statut a été octroyé aux nationaux des quinze pays suivants: Koweït (de mars 1991 à mars 1992), Rwanda (de juin 1995 à décembre 1997), Liban (de mars 1991 à mars 1993), Kosovo (de juin 1998 à décembre 2000), Bosnie (de août 1992 à février 2001), Angola (de mars 2000 à mars 2003), Sierra Leone (de novembre 1997 à mai 2004). La protection est actuellement désignée pour le Liberia (depuis 1991), la Somalie (depuis 1991), le Soudan (depuis 1997), le Burundi (depuis 1997), le Honduras et le Nicaragua (depuis 1999), le Salvador (depuis 2001) et Haïti (depuis 2010); Cf WASEM and ESTER (2006), *Op. Cit.*, p. 5

⁹²⁴ Si le désastre environnemental a des conséquences permanentes, la désignation du statut de protection temporaire n'est pas une option, même pour ceux présents aux États-Unis. Le statut peut également être levé. Suite aux éruptions à Montserrat en 1997, le statut fut octroyé à ses citoyens et étendu ensuite six fois. En 2005, il y fut mis un terme car il fut estimé qu'il est probable que les éruptions continuent pour des décennies et que la situation qui avait amené à la désignation de Montserrat pour la protection temporaire ne peut plus être considérée comme « temporaire » telle que requise dans la Loi sur l'immigration.

suite été étendu à au moins sept reprises car les conditions d'un retour possible n'étaient pas remplies aux termes des périodes successives de protection accordées. Le Département pour la sécurité intérieure motiva l'extension en ces termes : *« l'extension est justifiée car il continue d'avoir un dérèglement substantiel, mais temporaire, des conditions de vie au Honduras à cause de l'ouragan Mitch et que le Honduras demeure incapable, temporairement, de gérer de façon adéquate le retour de ses nationaux, comme cela est requis dans la désignation pour le statut de protection temporaire sur la base d'un désastre environnemental »*⁹²⁵.

760. En mars 2001, l'administration Bush a décidé d'accorder le statut de protection temporaire aux salvadoriens suite à deux tremblements de terre sévères qui ont frappé le pays pendant l'hiver. Le statut a été renouvelé à plusieurs reprises par la suite, le dernier renouvellement date du printemps 2013 et s'étend jusqu'à mars 2015⁹²⁶.

761. Plus récemment, suite au tremblement de terre du 12 janvier 2010 à Haïti, qui a fait 217000 morts et plus de 500000 personnes déplacées à l'intérieur du pays, la protection temporaire a été octroyée aux haïtiens qui étaient aux États-Unis avant la catastrophe pour une période de dix-huit mois⁹²⁷.

Toutefois, six mois après la catastrophe à peine environ 55000 des 100 à 200 mille Haïtiens sans papiers qui, selon les estimations, se trouvaient aux États-Unis avant le 12 janvier avaient fait la demande selon le Ministère de la sécurité intérieure. Les organisations

⁹²⁵ Extension of the designation of Honduras for Temporary Protected Status; Automatic Extension, from Department of Homeland Security, U.S. Citizenship and Immigration Services, 2007. Selon les dernières estimations des actes d'extension du gouvernement, il y aurait actuellement 70000 honduriens et 3500 nicaraguayens éligibles pour un statut de protection temporaire étendu.

⁹²⁶ Le renouvellement se base sur le constat de l'incapacité du gouvernement de gérer l'accueil des quelques 230000 bénéficiaires de la protection temporaire. Pour plus d'information sur le cas salvadorien: WOODS Stef, *Temporary protected status for El Salvador : Far from temporary*, M.A.L.S., Georgetown University, Master thesis, August 2010, 180 pages. Ce mémoire explore les répercussions politiques, économiques et morales à étendre le statut de protection temporaire et propose des améliorations au programme.

⁹²⁷ Le 15 janvier, la secrétaire d'État à la sécurité intérieure Ms. Napolitano annonça que les Haïtiens en situation irrégulière qui résidaient aux États-Unis avant le 12 janvier pouvaient demander le statut de protection temporaire. Ce statut les protège contre l'éloignement et leur donne le droit de travailler pendant 18 mois. Il devait concerner environ 100000 personnes, en plus des 30000 sous le coup de procédures d'expulsion, celles-ci étant suspendues. Ms Napolitano se montra ferme : *« Tenter de quitter Haïti maintenant n'apporterait qu'une épreuve de plus au peuple haïtien. Ceux qui essaieraient de voyager illégalement vers les États-Unis après la semaine en cours seront renvoyés vers Haïti »*. Murray et Williamson révèlent que le DHS était si préoccupé par ce risque d'immigration par la mer qu'il octroya à la compagnie privée chargée de le centre d'opération des migrants à Guantanamo un financement additionnel de 260000\$ pour faire face à cette situation. De plus, l'ambassadeur Haïtien à Washington DC fut prié de passer des messages radiophoniques en créole demandant à ses compatriotes de ne pas tenter de venir aux États-Unis par la mer; Cf MURRAY and WILLIAMSON (2011), *Op. Cit.*, p. 8. Les officiels américains ont même révélé avoir hésité à octroyer le statut par peur qu'il encourage une vague d'exode vers la Floride par bateau de haïtiens désespérés; Cf PRESTON Julia, *Haitians Illegally in U.S. Given Protected Status*, New York Times, 15 January 2010

humanitaires dénoncent le coût excessif de la procédure⁹²⁸. Ainsi, en juillet 2010, une extension de six mois supplémentaires pour demander le statut fut mise en place par le gouvernement.

- 762.** Le cas haïtien met en évidence la subjectivité et les motivations politiques qui entourent le processus de désignation. En effet, le gouvernement haïtien a demandé de manière régulière dans les années 2000 sa désignation⁹²⁹. Les requêtes avaient été refusées jusque-là, sans qu'aucune justification ne soit fournie⁹³⁰. Le Département d'État américain avait pourtant en 2009 publié des alertes à l'attention des voyageurs à destination de Haïti pour les mettre en garde sur la dangerosité de certaines zones et contre le risque important de tempêtes tropicales et d'ouragans⁹³¹. Le pays a donc, par le passé, semblé réunir les conditions statutaires pour déclencher à plusieurs reprises sa désignation (avec les destructions massives causées par une série d'ouragans majeurs et des tensions politiques extrêmes). Les réponses avant 2010 du gouvernement américain font douter de l'objectif du programme.
- 763.** Aux États-Unis, la protection temporaire a donc été mise en œuvre suite à des catastrophes naturelles exceptionnelles qui ont frappé des pays d'Amérique centrale. La dimension géographique est importante car elle montre qu'il s'agit d'un système qui se situe dans le cadre de la solidarité régionale. On note que cette protection n'a pas été octroyée à des nationaux de pays de d'autres continents, notamment suite au tsunami dans l'Océan Indien. En l'occurrence, des appels avaient été lancés en ce sens au motif que ces pays ne pouvaient pas supporter le retour de leurs nationaux à cause des désastres environnementaux, et qu'il y avait donc des conditions extraordinaires et temporaires empêchant ces personnes de rentrer en sécurité⁹³².

⁹²⁸ Ces coûts s'élèvent à presque 500\$, car si l'enregistrement est gratuit, des frais de service biométrique pour les plus de quatorze ans (80\$) et de renouvellement du permis de travail (340\$) sont à payer. A peine 1657 personnes ont demandé une dispense et seules 696 ont été accordées en partie par manque de preuves, BARNARD Anne, *Immigration Offer Draws Few Haitians*, New York Times, 15 March 2010

⁹²⁹ En 2004 après la tempête tropicale Jeanne, le gouvernement haïtien demandait la désignation du statut (voir Temporary Protected Status Options for Haitians Affected by Tropical Storm Jeanne, Memorandum from the Congressional Research Service to the House Committee on the Judiciary, 18 October 2004). Cette demande a été renouvelée en 2008 quand quatre ouragans meurtriers avaient frappé le pays.

Les mêmes remarques s'appliquent au Guatemala, qui a demandé maintes fois sa désignation, notamment suite à l'ouragan Stan qui a ravagé le pays en 2005. Les États-Unis ont là aussi écarté l'option de la désignation et ont proposé des mesures d'aide humanitaire (alors qu'au même moment était effectué un renouvellement de protection pour le Honduras et le Salvador). La Sous-Secrétaire d'État chargée de la diplomatie publique Karen Hughes avait alors déclaré que les États-Unis n'accorderaient pas le TPS après avoir dépensé autant d'argent dans le renforcement des frontières; Cf WOODS (2010), *Op. Cit.*, p. 89 et s.

⁹³⁰ McCALLA Jocelyn, *Bush to Haitians : Nyet on TPS*, JMC Strategies, 8 January 2009

⁹³¹ Department of State, Bureau of Consular Affairs : Travel Warnings, 7 July 2009, under Travel Information, cité par WOODS (2010), *Op. Cit.*, p. 85

⁹³² WASEM and ESTER (2006), *Op. Cit.*, p. 6. Des pays non américains ont en revanche été désignés pour la

Le gouvernement américain transmet un message clair en désignant certains pays et pas d'autres sur la base des mêmes motifs. Il ne désire pas que le système se transforme en un aimant pour les personnes fuyant les effets dévastateurs de catastrophes naturelles, les poussant à entrer illégalement aux États-Unis. La complexité des relations politiques et économiques au sein du continent américain pèse sur le processus et si les États-Unis sont enclins à faire des concessions pour leurs proches voisins, ils indiquent sans ambiguïté que leur attitude est différente envers le reste du monde.

- 764.** Lorsqu'il est envisagé comme une solution pour les déplacements environnementaux, le système américain soulève certaines inquiétudes, notamment à cause du caractère discrétionnaire de la procédure. Celle-ci consiste en un accord bilatéral d'État à État, qui repose notamment sur la condition qu'une demande formelle de la part du pays affecté soit adressée aux États-Unis en vue d'être désigné pour la protection temporaire, ce pays se déclarant incapable de supporter le retour de ses nationaux. D'un côté, le Secrétaire à la sécurité intérieure décide en toute discrétion (il s'agit d'un privilège et non d'un droit), et, de l'autre côté, le pays affecté peut se montrer récalcitrant à coopérer ou à accepter l'aide extérieure et ne pas demander sa désignation pour le statut de protection temporaire. Du point de vue de la protection humanitaire, le système est donc fragile et limité, d'autant plus que les pays menacés par des dégradations environnementales et les effets des changements climatiques (tel le Myanmar) ne sont pas toujours les plus coopératifs ou les plus disposés à admettre leur incapacité à protéger leurs nationaux.
- 765.** Il faut ajouter à cela que la décision du Secrétaire à la sécurité intérieure est conditionnée par la nécessité d'avoir à faire à une catastrophe temporaire par nature. Dès lors, pour les scénarios de destruction permanente de l'habitat, comme dans les hypothèses de submersion des États insulaires ou de désertification irréversible, le statut ne peut pas être octroyé par définition.
- 766.** Des critiques sont également à porter à la protection offerte en elle-même. Plus précisément, concernant les prolongations presque systématiques de protection, la démarche est louable mais il est choquant que certains bénéficiaires résident toujours aux États-Unis depuis plus de dix ans après la catastrophe sur une base temporaire⁹³³. L'accès à un droit de résidence

protection temporaire sur la base de d'autres motifs (comme un conflit armé).
⁹³³ KOLMANNSKOG et MYRSTAD (2009), *Op. Cit.*, qui affirment qu'il arrive un moment où les

permanente est difficile car un vote à la « super-majorité » au Sénat (i.e. trois cinquième de tous les sénateurs) est nécessaire⁹³⁴. Cependant, est-il réaliste d'attendre de la part de milliers personnes vivant dans un pays développé depuis plus de dix ans qu'elles retournent volontairement vers un pays instable ? Le gouvernement américain est d'un point de vue moral tenu de prolonger la protection. En pratique, vingt ans d'expérience ont montré que la protection temporaire débouche presque toujours sur une installation permanente, même si celle-ci reste précaire. Le mécanisme ne remplit donc pas son but de n'être que temporaire⁹³⁵.

767. Les recours du gouvernement américain au statut de protection temporaire, et surtout ses renouvellements discrétionnaires, peuvent être vus comme des expédients, qui ne font que retarder le besoin d'engager une réforme de la politique migratoire. En effet, ce statut est perçu comme un subterfuge commode pour permettre à des travailleurs irréguliers de rester et épargner au gouvernement la tâche d'organiser un renvoi difficile. Il a été avancé que ce mécanisme aboutit à glorifier l'immigration illégale⁹³⁶. Il est indéniable en tout cas que l'utilisation qui en est faite envoie des messages déroutants pour les bénéficiaires actuels et les immigrants illégaux. Concernant la prolongation du statut pour le Salvador, les opposants critiquent le manque d'honnêteté du gouvernement quant à la base de la décision, en avançant que la raison de cette prolongation n'est pas l'urgence dans le pays mais le fait que ces personnes constituent un atout important pour les États-Unis, car ils sont une « vache à lait » pour leur pays d'origine⁹³⁷.

768. Des ramifications politiques et économiques solides ainsi qu'une histoire en matière d'immigration entre les États-Unis et les pays désignés sous-tendent le jeu des renouvellements de protection⁹³⁸. Mettre fin à cette protection pourrait dans certains cas

considérations humanitaires et la compassion requièrent un status de résidence permanent.

⁹³⁴ §244(h) of INA (8 U.S.C. §1254a). WASEM and ESTER (2006), *Op. Cit.*, p. 6. Jusqu'à présent les propositions de législation qui auraient permis à des bénéficiaires de la protection temporaire d'obtenir un statut permanent n'ont jamais été adoptées au Sénat. CRS Report RL30780, Immigration Legalization and Status Adjustment Legislation; CRS Report RS22111, Alien Legalization and Adjustment of Status: A Primer, by WASEM Ruth

⁹³⁵ KRIKORIAN Mark, "Here to Stay. There's Nothing as Permanent as a Temporary Refugee", Center for Immigration Studies, August 1999, <http://www.cis.org/TemporaryRefugees-PolicyImplications> (accédé le 7 octobre 2010)

⁹³⁶ WOODS (2010), *Op. Cit.*, p. 80 et s., qui conclut qu'il n'y a aucune statistique supportant cette affirmation et qu'il est illogique qu'une personne entre illégalement aux États-Unis dans le but d'obtenir éventuellement dans le futur le statut précaire de protection temporaire. L'auteur admet que l'application qui est faite du programme pour les salvadoriens encourage les idées fausses sur son but, son utilisation et ses bénéficiaires.

⁹³⁷ NumbersUSA, NumbersUSA denounces TPS extension as Proof Bush Can't Be Trusted on Immigration, Press Release, 24 February 2006, <http://www.numbersusa.com/content/resources/pressreleases/numbersusa-denounces-tps-extension-proof.html> (accédé le 13 octobre 2010)

⁹³⁸ Cf WOODS, *Op. Cit.*

fragiliser les relations régionales.

- 769.** En outre, le processus d'obtention du statut est en soi discutable et l'exemple des citoyens haïtiens, qui ne se sont pas pressés pour poser leur demande, montre son caractère rebutant.
- 770.** En conclusion, le très politisé modèle américain a une valeur limitée pour répondre aux déplacements environnementaux. Il comporte toutefois un aspect positif en ayant codifié le non-refoulement de personnes vers leur pays d'origine s'il s'y est produit une catastrophe naturelle extraordinaire. Les failles du système en matière d'impartialité et de justice humaine requièrent des modifications pour restaurer sa crédibilité et son objectivité. Des critères clairs menant à la désignation d'un pays doivent être fixés afin d'accroître la transparence du mécanisme (notamment en exigeant des justifications pour fonder une décision négative) et des solutions durables doivent être disponibles pour les bénéficiaires (à savoir la résidence permanente ou l'assistance au retour).
- 771.** En dehors de ces deux modèles institutionnalisés de protection temporaire, il existe plusieurs cas de systèmes *ad hoc*, autrement dit mis en place spécifiquement pour une situation donnée, de protection temporaire suite à une catastrophe environnementale.

II. Les mesures *ad hoc*

- 772.** Deux exemples très différents de réponses *ad hoc* en termes de protection suite à des catastrophes naturelles sont examinés : celles du gouvernement britannique suite aux éruptions volcaniques sur l'île de Montserrat en 1995/1997 (A) et celles de plusieurs pays occidentaux suite au tsunami en Asie du Sud-Est en 2004 (B). L'intérêt de cette analyse réside dans les contrastes entre ces deux situations. D'une part, la réaction d'un État membre face à un événement localisé affectant un de ses territoires d'outre-mer et, d'autre part, un désastre qui s'est étendu sur plusieurs pays et face auquel toute la communauté internationale s'est mobilisée.

A. La réponse britannique suite aux éruptions à Montserrat

- 773.** L'exemple du mécanisme mis en place par le Royaume-Uni suite aux éruptions, qui ont débuté en 1995, du volcan la Soufrière sur l'île de Montserrat, un de ses territoires d'outre-mer, est particulièrement instructif. Cet événement a donné lieu à de nombreuses publications sur les risques volcaniques et la réduction des risques de catastrophe. Il n'a fait par contre l'objet d'aucune analyse approfondie pour le modèle de gestion des déplacés qui a été mis en place dans le cadre des études sur les déplacements environnementaux⁹³⁹.
- 774.** En l'espèce, le gouvernement du Royaume-Uni (HMG) a introduit en avril 1996 un schéma d'évacuation volontaire (*Voluntary Evacuation Scheme* - VES), offrant aux habitants de Montserrat un droit de résidence exceptionnel dans le Royaume de deux ans. Les insulaires voyageaient à leur propres frais mais accédaient une fois arrivés, avec un soutien du gouvernement britannique, au marché du travail, aux soins de santé, à l'éducation et aux services de logement dans les mêmes conditions que les citoyens britanniques. Suite aux éruptions dévastatrices de 1997, le HMG a étendu ses mesures initiales pour inclure un programme de passages assistés (*Assisted Passages Programme*), qui fournissait une assistance financière pour voyager et se réinstaller au Royaume-Uni aux habitants de Montserrat n'ayant pas les ressources pour migrer⁹⁴⁰. Au total, entre 3300 et 3700 personnes ont migré aux Royaume-Uni sur la base des diverses mesures mises en œuvre⁹⁴¹. Le voyage de retour fut ensuite offert à ceux qui désiraient rentrer sur l'île quand les conditions l'ont permis, sur la base de deux indicateurs : la preuve d'une adresse où s'installer et un test de moyens basé sur l'épargne (*savings based means test*).
- 775.** En 1997, des mesures de soutien financier furent aussi mises en place pour aider les habitants à se réinstaller dans la région caribéenne (programme désigné sous le nom *Assisted Regional Voluntary Relocation Scheme* - ARVRS). La nature et le montant de l'assistance furent des

⁹³⁹ Cet exemple a fait l'objet d'une simple mention par KOLMANNSSKOG et MYRSTAD (2009), *Op. Cit.*

⁹⁴⁰ Cf Memorandum from the Parliamentary Under-Secretary of State, Foreign and Commonwealth Office, Baroness Symons, Parliamentary Under-Secretary of State, Foreign and Commonwealth Office, 9 February 1998. Voir aussi CLAY Edward (Team Leader), "An Evaluation of HMG's Response to the Montserrat Volcanic Emergency", Volumes I and II, ODI (Overseas Development Institute), London, report published by DFID (Department of International Development) as « Evaluation Report EV635 », December 1999, p. 19 et s.

⁹⁴¹ Actuellement, Montserrat compte environ 4500 habitants. Avant l'éruption volcanique, la population s'élevait à 10400 habitants, mais près de 8000 personnes ont fui l'île après la catastrophe (il ne restait que 2700 habitants en 1997).

points de discorde au sein du HMG⁹⁴². Les frais de voyage vers un autre pays au choix de la région plus une enveloppe globale furent attribués sur la base des revenus moyens sur l'île pour six mois (2400£ par adulte et 600£ par enfant de moins de 18 ans sur six mois). Les critères d'éligibilité imposaient que les bénéficiaires devaient être résidents au 16 août 1997 et devaient pouvoir prouver par écrit qu'ils ne possédaient pas d'épargne ou de biens hors de l'île d'une valeur supérieure à 10000£. D'autres projets d'assistance régionale furent développés par la suite pour promouvoir l'intégration sociale et professionnelle des évacués (comme la *Targeted Assistance for Montserratian Evacuees in the Caribbean*)⁹⁴³.

776. Un bilan de ce paquet de mesures est tracé ici dans la perspective de retirer des enseignements pour les déplacements environnementaux.

Tout d'abord, il faut noter que l'île caribéenne est un territoire d'outre-mer du Royaume-Uni⁹⁴⁴. Le Royaume-Uni reste responsable des affaires étrangères, de la défense, de la sécurité intérieure, des services publics et du secteur financier extraterritorial. Dans les autres domaines, le pouvoir exécutif s'exerce au niveau insulaire. Ce lien, source d'une responsabilité particulière pour le Royaume-Uni, explique les mesures exceptionnelles de réinstallation et de protection prises.

Ces événements ont toutefois mis en lumière, comme l'a souligné lucidement Polly Pattullo, le fait que ce petit territoire ait été laissé à la traîne par le Royaume-Uni⁹⁴⁵. Par conséquent, la gestion de l'urgence a initialement souffert d'un manque de préparation (aucun plan de prévention des aléas n'était en place), d'un partage peu clair des responsabilités et de la fragmentation de l'autorité, causant des retards dans la prise de décision. Au sein du gouvernement britannique, pas moins de quatre départements (Département de l'intérieur, Département de l'environnement, des transports et des régions, Département de la sécurité sociale et Département de l'éducation et de l'emploi) ont été impliqués, de façon quelque peu précipitée et floue.

Le rapport d'évaluation de la réponse britannique recommande pour l'avenir la création, lors de tels événements, d'un groupe de travail spécifique pour superviser tous les aspects de la

⁹⁴² CLAY *et al.* (1999), *Op. Cit.*, Vol II, Annex 8 : Leaving Montserrat, Relocation Schemes and the rôle of HMG Departments in the the UK, Pt 8.2.5

⁹⁴³ Un soutien financier fut porté au gouvernement de l'île voisine Antigua qui accueillit une grande partie des évacués.

⁹⁴⁴ Sur les liens entre Montserrat et le Royaume-Uni, Tracey Skelton explique que Montserrat est un territoire d'outre-mer dépendant du royaume-Uni et que les habitants de Montserrat ne bénéficient pas des droits liés à la citoyenneté britannique. SKELTON Tracey, "Political Uncertainties And Natural Disasters: Montserratian Identity and Colonial Status", *Interventions*, Vol 2, Issue 1, March 2000, p. 103-117

⁹⁴⁵ PATTULLO Polly, *Fire from the mountain : the tragedy of Montserrat and the betrayal of its people*, Constable, London, 2000, 240 pages

réponse d'une manière efficace et cohérente. Celui-ci pourrait être constitué en réunissant des experts issus de divers départements du gouvernement ou en recrutant directement du personnel externe⁹⁴⁶.

777. Ensuite, un second élément contextuel qui caractérise la situation est le nombre relativement modeste de personnes évacuées, lorsqu'on le compare à d'autres événements catastrophiques ayant eu lieu ou à venir⁹⁴⁷. Les évacuations se sont globalement déroulées sans heurt malgré le manque de préparation. D'un autre côté, la taille de la population a soulevé des problématiques lors de la gestion de l'urgence. Les choix auraient été plus clairs dans le cas d'une population encore plus petite, car une évacuation totale aurait été alors opportune. En revanche, dans le cas d'une plus importante population, la mise en place d'une zone tampon aurait été recommandable⁹⁴⁸.

778. Concernant l'approche de la situation par les autorités britanniques, pas moins de trois points sont à relever.

Le premier a trait à la terminologie, puisqu'a été retenue la dénomination «d'évacués» pour désigner les personnes concernées. On se trouve donc dans le cadre d'une procédure d'évacuation, situation prise en compte par la directive 2001/55/CE (article 2.d). Le contexte est particulier ici car les habitants de Montserrat sont des nationaux britanniques, mais non des citoyens britanniques⁹⁴⁹. Dans sa réponse aux éruptions de 1995/1997, le HMG a été critiqué pour maintenir, malgré l'urgence humanitaire, le mur dressé par le « *Commonwealth Immigration Act* » de 1962 (qui était venu limiter la migration en provenance des pays du Commonwealth vers le Royaume-Uni aux détenteurs d'un permis de travail et réorienter implicitement les migrants antillais vers les États-Unis et le Canada)⁹⁵⁰.

⁹⁴⁶ CLAY *et al.* (1999), *Op. Cit.*, p. 66

⁹⁴⁷ HAYNES Katharine, "Volcanic Island in crisis: investigating environmental uncertainty and the complexities it brings", *Australian Journal of Emergency Management*, Vol 21, Issue 4, November 2006, p. 21- 28, p. 22

⁹⁴⁸ Cf PATTULLO (2000), *Op. Cit.*

⁹⁴⁹ Le droit de la nationalité et de la citoyenneté britannique est complexe en raison des différents statuts accordés du fait de l'histoire coloniale du pays. Ses fondements actuels et généraux ont été posés par le *British Nationality Act* de 1981. La citoyenneté britannique est une des six formes de nationalité britannique. Les 6 différents statuts sont : citoyen britannique (inclus le bénéfice du *right of abode* - droit de domicile), citoyen britannique d'outre-mer, citoyen des territoires britanniques d'outre-mer (ex - citoyen d'un territoire britannique dépendant), « sujet britannique », BPP (*British protected person*) et BNO (*British National Overseas*, créé sur mesure pour les habitants de Hong Kong). Mis à part la citoyenneté britannique, toutes ces catégories doivent demander un visa pour entrer dans l'Union européenne. Voir: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/britishcitizenship/aboutcitizenship/> (accédé le 19 octobre 2010)

⁹⁵⁰ Cf HOGAN Clause E S, "Seeking Refuge in the Mother Country: UK Maintained Strict Exclusion Policy Despite Erupting Volcano", paper presented at the Montserrat Country Conference, 13-14 November 2002, <http://www.cavehill.uwi.edu/bnccde/montserrat/conference/papers/hogan.html> (accédé le 19 octobre 2010)

779. Le second élément important est l'appui sur l'avis d'un comité scientifique à différentes étapes du processus pour évaluer les risques volcaniques. La communication et l'acceptation de leurs résultats par le gouvernement fut parfois difficile, notamment du fait de l'organisation complexe des départements impliqués⁹⁵¹. La prise en compte des scénarios les plus pessimistes entraîna en juillet 1995 l'évacuation temporaire au Nord de l'île de 6000 personnes, ce qui permit de minimiser le nombre de victimes. Il est déplorable que le rôle des scientifiques n'ait pas été suffisamment défini. Leur intervention est discutable, sont-ils un maillon important de la chaîne de gestion des risques ou une source de controverses à écarter dans l'urgence ? Dans tous les cas, une leçon tirée des événements à Montserrat est que la science ne peut pas prévenir toutes les catastrophes et fournir toutes les réponses. Une acceptation du degré incertain des risques dans certaines situations est requise de la part des populations et des autorités.

780. Enfin, les problématiques liées au statut des personnes évacuées au terme des périodes d'assistance et de protection temporaire sont intéressantes.

Pour les habitants de Montserrat évacués dans la région caribéenne, il appartenait aux gouvernements respectifs des pays d'accueil de définir leurs droits au terme des six mois de protection convenus avec le gouvernement britannique. Les conditions pour un retour à Montserrat n'étaient pas réunies. Un sentiment d'abandon a été ressenti par les évacués qui se sont retrouvés dispersés à travers les Caraïbes. L'ARVRS fut perçu comme un système pour maintenir les habitants de Montserrat hors du Royaume-Uni⁹⁵². Il a fallu un certain temps aux autorités britanniques pour accepter l'accueil de ses nationaux, une obligation rappelée auparavant par l'affaire *Thakrar c. Secretary of State for Home Department*⁹⁵³.

Pour les habitants de Montserrat toujours présents sur le territoire britannique à la mi-1998, la question de leur statut a été longuement discutée, ces derniers ayant été considérés par certains comme des « *overstayers* » (qui abusent de l'hospitalité). Ainsi, malgré leur nationalité britannique, les évacués ont continué à être traités comme un type de réfugiés dont le statut doit être évalué sur demande⁹⁵⁴. En mai 1998, le Département de l'intérieur leur

⁹⁵¹ ASPINALL Willy P. *et al.*, "The Montserrat Volcano Observatory: its evolution, organization, role and activities", in Druitt T. H. and Kokelaar B. P. (eds), *The eruption of Soufrière Hills Volcano, Montserrat, from 1995 to 1999*, Geological Society, London, Memoirs. Vol 21, 2002, p. 71-91

⁹⁵² HOGAN (2003), *Op. Cit.*

⁹⁵³ *Thakrar c. Secretary of State for Home Department*, Judgement in the Divisional Court, Lord Widgery CJ, QB 684 CA, 709-10, 1974

⁹⁵⁴ HOGAN (2003), *Op. Cit.*

octroya un droit de résidence permanente.

781. Sur le long terme, les habitants de Montserrat avaient l'espoir de susciter un intérêt du Royaume-Uni pour s'investir d'avantage dans le développement de l'île. Si des minces concessions ont été acquises, de nos jours Montserrat continue à souffrir des conséquences de cette catastrophe, plus de la moitié de l'île restant inhabitable.

782. En conclusion, Montserrat constitue un exemple extrême de la complexité de la gestion des risques naturels hautement imprévisibles et un modèle *ad hoc* de protection temporaire. En dépit du lien étroit entre la Grande-Bretagne et Montserrat, la mise en place de mesures de protection, et notamment d'une procédure d'évacuation, a été délicate. Ceci laisse présager des difficultés encore plus grandes dans des contextes où un tel lien de responsabilité n'existe pas.

En théorie, les conditions pour enclencher la protection temporaire issue de la directive européenne seraient réunies si une telle catastrophe se produisait de nos jours. Il s'agit en effet d'un déplacement de personnes soudain et en masse, pour qui la réinstallation interne n'est pas une option dans l'immédiat. La décision reposerait au niveau politique sur la volonté des pays membres de se montrer solidaire envers ces victimes. La seule contre-indication est que cette protection ne peut pas être accordée aux citoyens européens (article 2 de la directive 2001/55/CE). Or, en l'occurrence, la relation complexe entre le Royaume-Uni et le pays affecté pourrait soulever des problèmes juridiques quant à la possibilité de désigner les habitants de Montserrat comme bénéficiaires.

783. Pour le futur, des enseignements de ce modèle *ad hoc* peuvent être tirés des lacunes en termes de préparation, de la division incertaine des rôles débouchant sur une bureaucratie lourde qui retarde l'action, du manque de planification à long terme et du besoin de maximiser l'appropriation des réponses par le gouvernement et les populations victimes.

B. Les diverses réactions après le tsunami de 2004

784. Prenant quelque peu, pour certains aspects, le contre-pied de l'exemple précédent, le tsunami dans l'Océan Indien du 26 décembre 2004 est caractérisé par sa grande ampleur. Les réactions de plusieurs pays occidentaux aux lendemains de cette onde meurtrière constituent des exemples révélateurs d'élan de solidarité tout à fait pertinents pour la question des déplacements environnementaux et montrent comment une catastrophe déclenche des réponses différentes⁹⁵⁵.

785. En matière de protection internationale temporaire, deux types de mesures ont alors été prises. Elles concernent, d'une part, la suspension des retours forcés de migrants irréguliers et, d'autre part, la réinstallation de victimes.

Le HCR avait recommandé à tous les gouvernements de suspendre, initialement pour une période de trois mois, le retour des migrants irréguliers et des demandeurs d'asile dont la demande avait été rejetée vers certaines zones particulièrement affectées en avançant que *« les retours involontaires vers les régions affectées mettraient une pression additionnelle sur les populations locales, les ressources limitées et les canaux de logistiques, et compliqueraient d'avantage les efforts des agences humanitaires. Les retours forcés entraveraient en outre les efforts de restauration de l'ordre public et de reconstruction »*⁹⁵⁶.

Des mesures pour appliquer ces recommandations furent prises par plusieurs États, parmi lesquels le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Norvège, la Suisse, le Canada, la Malaisie et les États-Unis. En complément, les États-Unis ont mis en place un statut spécial de protection temporaire pour les étudiants originaires des régions affectées afin de leur permettre de rester sur le sol américain⁹⁵⁷.

Ces mesures *ad hoc* représentent une démarche humanitaire de la part de certains États, ceux-ci étant pour la plupart connus pour être des pays traditionnels d'immigration. Elles ne furent toutefois pas coordonnées et prirent fin, de façon discrétionnaire, à des moments différents⁹⁵⁸.

⁹⁵⁵ Le tsunami fit plus de 230.000 morts dans douze pays d'Asie et d'Afrique, les pays les plus touchés étant l'Indonésie, et plus spécialement la province de Banda Aceh, et le Sri Lanka. Plus de 5 millions de personnes perdirent leur habitat.

⁹⁵⁶ UNHCR, Information Note: Request for the Suspension of Forced Returns to Areas Affected by the Tsunami, 12 January 2005

⁹⁵⁷ Voir : IOM, "Assessing the Tsunami's Effects on Migration", By F. Laczko and E. Collett, April 2005; ABC News, Australia to Fast-Track Visas for Tsunami Victims, 4 January 2005; Asia News Network: US, Canada Halt Deportation to Tsunami Hit Countries, 11 January 2005; BBC News, Malaysia Suspends Migrant Sweep, 1 February 2005; CBC News, Ottawa Opens Door to Tsunami Immigrants, 31 December 2004; Financial Times, Tsunami leads to shift in asylum policy, 10 January 2005

⁹⁵⁸ La Malaisie a été le premier pays à mettre fin à cette suspension des retours environ deux mois après la

786. Concernant la réinstallation de victimes, le Canada⁹⁵⁹ et l'Australie⁹⁶⁰ ont adapté leurs politiques d'immigration afin d'accélérer l'octroi de visas temporaires et des demandes de permis de résidence permanente aux victimes du tsunami dont un membre de la famille résidait déjà de façon permanente dans le pays.
787. Un tel programme de parrainage humanitaire de la famille élargie au premier degré par les exilés (avec engagement par l'accueillant de couvrir tous les frais pendant 5 ans) a également été mis en place par le Canada suite au tremblement de terre à Haïti en 2010. Il s'agit d'un traitement prioritaire examiné au cas par cas pour certains haïtiens « *directement et considérablement touchés par le séisme* », un haut degré d'affectation étant requis⁹⁶¹. En addition, Québec, où vivent 90% des haïtiens résidant au Canada, mit en place un programme de parrainage pour les membres de la famille du deuxième degré.
788. L'effort consenti par le Canada et l'Australie ne doit pas être surestimé. Ces deux pays possèdent déjà dans leurs législations respectives une politique de traitement rapide des demandes pour les cas de regroupement familial. Il ne s'agit donc que de la réitération d'une

catastrophe et à planifier des opérations de retour vers les zones affectées alors que la reconstruction débutait tout juste.

⁹⁵⁹ IOM (2005), *Op. Cit.*

⁹⁶⁰ STEPHEN Sarah, Responding to the tsunami refugee crisis, Green Left Weekly, 19 January 2005, <http://www.greenleft.org.au/node/33360>

⁹⁶¹ Selon le site du gouvernement canadien, un traitement prioritaire pourra être accordé à certaines catégories d'haïtiens, dans les cas de nouvelles demandes de parrainage et demandes de parrainage en cours de traitement présentées par des citoyens canadiens et des résidents permanents dont des membres de la famille immédiate sont directement touchés par le sinistre en Haïti; demandes de résidence permanente au Canada, nouvelles ou en cours, présentées au Canada au titre de la catégorie des époux ou conjoints de fait au Canada et personnes protégées, y compris les membres de la famille immédiate touchés directement par le sinistre; demandes de certificat de citoyenneté, nouvelles ou en cours (preuve de citoyenneté); demandes de prorogation du statut de résident temporaire présentées au Canada; demandes de permis de travail présentées au Canada pour des Haïtiens dans l'impossibilité de subvenir à leurs propres besoins actuellement; demandeurs dispensés de l'obligation de se munir d'un avis sur le marché du travail.

Divers critères devaient être remplis. Les personnes qui résident au Québec et qui ont le statut de résident permanent ou la citoyenneté canadienne pourront parrainer des frères, des sœurs et des enfants adultes de plus de 22 ans. Ces personnes pourront être accompagnées de leurs conjoints et leurs enfants à charge. Cependant, les répondants devront signer un engagement de responsabilité financière pouvant être cosigné avec une autre personne résidant au Québec, apparentée ou non, pour permettre plus aisément de satisfaire aux exigences financières. Les signataires seront alors solidairement responsables pour la durée de l'engagement, soit cinq ans. Cela implique que ces personnes ne pourront toucher de prestations d'aide sociale pendant cette période. Québec estime que le programme spécial de parrainage humanitaire va permettre d'accueillir un maximum de 3000 personnes d'origine haïtienne. Une mesure de soutien d'urgence aux 350 étudiants étrangers haïtiens qui fréquentent en ce moment les universités et les collèges du Québec a aussi été annoncée. Le gouvernement du Québec leur accorde une exemption du paiement de la totalité des droits de scolarité pour le trimestre d'hiver 2010; Government of Quebec, Séisme en Haïti – Programme de parrainage; Avis Important: Fin du programme special de humanitaire, (accédé le 29 mars 2011), www.immigrationquebec.gouv.qc.ca/fr/informations/haïti-parrainage/index.html. MURRAY and WILLIAMSON (2011), *Op. Cit.*, p. 10

obligation existante pour une situation donnée, même si les programmes réguliers d'immigration familiale sont en l'occurrence légèrement élargis pour cause humanitaire⁹⁶².

Il aurait été plus adéquat d'autoriser temporairement une application flexible des conditions d'octroi de la protection temporaire pour l'ensemble des victimes de la catastrophe⁹⁶³.

- 789.** En Australie, la démocrate Lyn Allison a appelé à la résurrection du « *temporary safe-haven visa* » (qui fut utilisé pour les kosovars et les timoriens oriental en 1999) suite au tsunami⁹⁶⁴. Il a été avancé que le pays devrait accueillir 100000 déplacés en un an. Étant donné l'irréversibilité des dégâts dans certaines zones, la pertinence de la protection temporaire a été questionnée⁹⁶⁵. Devançant ce débat, le 4 janvier 2005, l'ambassadeur indonésien en Australie Imron Cotan avait estimé, lors d'une interview par la radio ABC, que l'installation temporaire en Australie de personnes déplacées par le tsunami n'aiderait pas, mais causerait même d'avantage de détresse du fait de l'environnement, du langage et du style de vie différents. Ainsi, d'un côté le pays développé le plus proche n'a pas mis en place un mécanisme de protection temporaire ouvert à l'ensemble des victimes se trouvant dans les pays affectés (une concession fut seulement faite pour les cas de regroupement familial) et, d'autre part, les pays affectés étaient réticents à accepter de telles mesures. On en conclut que de part et d'autre la mise en place de mesures de protection temporaire est loin de s'imposer comme une évidence, la fourniture d'aide d'urgence et à long terme ayant la priorité pour l'ensemble des parties.

- 790.** Pour sa part, le Commissaire européen chargé de la justice et des affaires intérieures, Franco Frattini, avait proposé en janvier 2005 d'offrir la protection temporaire aux enfants victimes

⁹⁶² Les mesures prises pour Haïti en 2010 étaient similaires à celles prises suite au tsunami de 2004. Ces dernières s'étaient révélées très minces quant au volume de protection consentie. Voir MAMANN Guidy, Canada should be doing more for Haiti's earthquake victims, Weekly Immigration Column, Mamann Sandaluk, 18 January 2010

⁹⁶³ La réponse canadienne a été critiquée, particulièrement en raison du pouvoir discrétionnaire laissé aux autorités dans le traitement des dossiers et de l'absence de plan détaillé pour gérer de telles urgences. Cf MAMANN Guidy, Tsunami Disaster demands action, Weekly Immigration Column, Mamann Sandaluk, 3 January 2005

⁹⁶⁴ Senator Lyn Allison, Interview, Radio ABC, 4 January 2005. Stephen rappelle que « *The safe-haven visa gave the government the legal means to send 4000 Kosovar and thousands of East Timorese refugees home again when it decided conditions were safe. Refugees who came to Australia on a temporary safe-haven visa were prohibited from applying for permanent status. The government decided in August 1999 — just four months after their arrival, and at the start of the northern winter — that it was "safe" for Kosovar refugees to return. The safe-haven visa paved the way for the November 1999 introduction of temporary protection visas for unauthorised boat arrivals, a huge step backwards for refugee protection in Australia and a source of psychological torment for the 8000 or so refugees who have endured life on TPVs since then* », STEPHEN (2005), *Op. Cit.*

⁹⁶⁵ *Ibid.*

de la catastrophe pendant quelques mois afin de se remettre du traumatisme⁹⁶⁶. Lors de cette annonce au journal italien *La Repubblica*, le Commissaire a précisé que l'UE a déjà des dispositions pour « *l'abri temporaire des personnes issues de pays frappés par des calamités ou des catastrophes naturelles* ». Il avança alors que cette proposition requiert donc seulement l'extension aux enfants de la réglementation européenne qui ne vise que les adultes, mais il s'est déclaré conscient du délai nécessaire pour effectuer un tel changement législatif⁹⁶⁷.

L'approche intentée est critiquable du point de vue du bien-être de l'enfant. La séparation avec la famille dans un moment aussi perturbant peut causer des séquelles pires et le risque d'exposer l'enfant à des abus est fort⁹⁶⁸. Si l'idée n'a pas eu de suite, il est intéressant de relever que le Commissaire estimait que la directive 2001/55/CE couvre les situations de calamités et catastrophes naturelles. Toutefois, l'application de la protection temporaire telle qu'issue de la directive n'a pas été envisagée.

- 791.** Les exemples d'application de formes de protection *ad hoc* présentés font ressortir, dans la plupart des contextes, un lien de responsabilité entre le pays d'accueil et les citoyens du pays affecté. Si la directive européenne n'a pas encore été mise en œuvre, on peut imaginer qu'elle le sera probablement davantage pour protéger des ressortissants d'un pays avec qui l'Union entretient des relations fortes. Des considérations géopolitiques entrent incontestablement en jeu. Sa vocation demeure néanmoins de n'être qu'une formule exceptionnelle, limitée dans

⁹⁶⁶ La proposition du Commissaire italien s'est certainement inspirée des programmes de séjour temporaire, appelés « *recuperative stays* », de six à huit semaines en Europe et aux États-Unis pour les enfants de 7 à 17 ans issus des zones affectées de la Biélorussie et de l'Ukraine par l'explosion de la centrale nucléaire de Tchernobyl en avril 1986. Cette pratique a été développée par les ONG et a par la suite été renouvelée aux lendemains d'autres catastrophes naturelles. Ces séjours sont conçus comme un répit permettant à l'enfant de vivre dans un environnement sain et sûr pour un certain temps, et dans certains cas recevoir un traitement médical. Certains programmes s'orientent vers l'adoption de l'enfant, plus ou moins explicitement. En 2003, la Commission européenne a financé une étude par le biais du programme DAPHNE afin d'établir les grandes lignes de cette pratique. Cf REMATCH Project (Risk Evaluation of Models of Assistance through Temporary Children's Holidays), Indagine sulle forme di accoglienza temporanea di minori e in particolare sul c.d soggiorno a scopo terapeutico. Documento di sintesi, CENSIS, Camino, EPE, Altea España, Rome, 10 November 2003

⁹⁶⁷ Propos rapportés par BIANCHI Stefania, Europe Proposal To 'Rescue' Tsunami Orphans Draws Ire, Albion Monitor, 11 January 2005

⁹⁶⁸ On peut ajouter que des risques importants de mauvaises pratiques et de violations des droits de l'enfant existent. Ces séjours ne sont pas couverts par la Convention de La Haye de 1993 sur la protection des droits de l'enfant. En novembre 2009, l'AGNU a adopté des lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants (résolution 64/142) mais celles-ci ne constituent que des orientations pour les politiques nationales. Le manque de réglementation de ces séjours est inquiétant, notamment quand ils résultent en des voies pour détourner les procédures d'adoption. La procédure de sélection des enfants et des familles d'accueil apparaît discrétionnaire et non basée sur des standards professionnels et les organisations responsables, pas toujours compétentes, ont très souvent une marge de liberté considérable. Enfin, le retour de l'enfant, notamment quand celui-ci doit suivre des soins, et la réintégration dans sa famille sont des problématiques mal appréhendées.

son application.

- 792.** Au terme de cette description de bonnes pratiques nationales, il a été démontré que certains pays se sont déjà mobilisés pour protéger de façon temporaire des déplacés de l'environnement, mais sans jamais les nommer comme tels.

Il est important de souligner que dans ces divers exemples aucun lien n'a été établi avec le changement climatique ou ses effets. Réaliser un tel nexus est à la fois délicat et risqué, si ce n'est impossible, et peut demander un temps d'analyse qui n'est pas adéquat à la vue de l'urgence de la situation.

- 793.** Globalement, ces approches fournissent des modèles encourageants dont l'Union peut s'inspirer pour éventuellement réviser les catégories de personnes à protéger. Des pays membres ont pris des mesures de protection internationale dans des cas de désastre naturel mais il n'y a jamais eu de réponse coordonnée de l'UE sur ce plan. Si l'enclenchement de la directive 2001/55/CE est un exercice difficile, il y a d'autres formes de mesures que les États membres pourraient s'accorder pour prendre.

Toutefois, ces différents exemples illustrent le caractère insuffisant des mesures *ad hoc*, peu à même d'assurer la clarté et la sécurité juridique au profit des intéressés (notamment du fait de leur caractère discrétionnaire). Il est nécessaire d'anticiper ces scénarios en prévoyant des réponses claires et de ne pas seulement réagir dans l'urgence en proposant des pseudo-mesures de protection. En effet, « *la spoliation de l'environnement oblige les États à définir des cadres normatifs afin d'agir a posteriori, mais aussi a priori* »⁹⁶⁹. Chaque aléas environnemental a ses caractéristiques propres et demande une réponse fondée sur un cadre existant, mais flexible dans certains de ses aspects afin d'être « taillée » sur mesure.

Enfin, un dernier enseignement de cette étude comparative est que, malgré une certaine homogénéité entre les pays membres et une certaine convergence des politiques de part l'harmonisation réalisée par la directive 2001/55/CE, des approches très différentes sont choisies face aux situations d'afflux massifs. Cette réalité met en péril une activation de la protection temporaire au niveau de l'UE.

⁹⁶⁹ MERCURE Pierre-François, « À la recherche d'un statut juridique pour les migrants environnementaux transfrontaliers : la problématique de la notion de réfugié », *Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke*, 2006, Vol 37, n°1, p. 39

Conclusion du Chapitre II

- 794.** Un rattachement à la catégorie des personnes éligibles pour la protection temporaire des personnes fuyant en masse une catastrophe environnementale soudaine est possible en théorie. Le régime de protection et son champ d'application peuvent cependant être perfectionnés et étendus afin d'inclure expressément ces personnes dans la catégorie des personnes à protéger.

La protection temporaire peut constituer une réponse adéquate face à certaines situations de déplacements environnementaux. En effet, elle représente une réponse appropriée dans des contextes d'urgence suite à une catastrophe naturelle soudaine de grande ampleur, lorsque la détermination individuelle du statut est impossible en pratique mais que le besoin de protection internationale est prégnant.

Au demeurant, le régime applicable aux « personnes déplacées » envisagées dans la directive 2001/55/CE comporte aussi des éléments positifs lorsqu'on envisage le rattachement des déplacés environnementaux à cette catégorie. Le premier avantage concerne la procédure. Celle-ci est adaptée pour parer de façon immédiate et à court terme aux situations d'urgence, ce qui la différencie de la procédure d'asile qui est longue et payante. De plus, la détermination du statut pour un groupe entier est plus adéquate que l'examen individuel des demandes dans les contextes d'urgence. Le deuxième est que la directive confère un ensemble de droits raisonnable⁹⁷⁰. Le troisième avantage ressort de l'objet même de la protection temporaire telle que développée par l'Union, qui est d'assurer la protection dans les pays se trouvant en première ligne tout en fournissant une réponse régionale coordonnée. Enfin, l'attribution de la protection pour une période de temps définie permet à l'individu de planifier son retour et sa réinstallation avec un certain calendrier.

- 795.** L'utilisation de la protection temporaire peut comporter cependant des inconvénients de taille, qui mettent en question l'efficacité du système. Eu égard aux déplacements environnementaux, la directive est critiquable sur le plan de la procédure avec la marge d'appréciation laissée au Conseil⁹⁷¹, des droits qu'elle offre le statut et, surtout, pour le mécanisme

⁹⁷⁰ ECRE (2001), *Op. Cit.*, p. 3. Pour ECRE, des standards raisonnables de droits sont conférés par la directive, à l'exception de l'accès aux soins qui suppose des soins d'urgence ou des traitements essentiels.

⁹⁷¹ En somme, « *ce texte est destiné à n'être qu'une coquille vide aussi longtemps que le Conseil de l'Union européenne ne prendra pas la décision de l'activer par rapport à un contexte particulier. Il reste théoriquement possible qu'il ne soit jamais effectivement utilisé et que personne ne soit jamais protégé par ce biais* », LEJEUNE et DEWULF (2004), *Op. Cit.*, p. 7. Selon le mémorandum « *Vision of Protection* » de décembre 2009 de la Secrétaire d'État néerlandaise, c'est l'absence d'évaluation conjointe des situations dans

en lui-même, qui est fondé sur des termes non définis. Les lacunes en matière d'accès au territoire demeurent, toutefois, les plus préoccupantes.

les zones de conflit qui fait qu'il n'a jamais été à ce jour possible d'activer cette directive. Celle-ci en a conclu qu'on ne devrait pas avoir d'attentes trop hautes de la directive protection temporaire Parliamentary documents II 2009/10, 19 637, n° (Explanatory Memorandum) 1314 (Letter), The 'Vision of protection'[Visie op bescherming], of 11 December 2009, www.justitie.nl.

Conclusion du Titre I

797. L'examen du corpus juridique existant de la politique d'asile de l'Union montre que des rattachements catégoriels peuvent être effectués pour protéger les déplacés environnementaux. Le bilan est cependant mitigé en ce qui concerne les possibilités réelles d'inclure les déplacés environnementaux. La catégorie des personnes éligibles pour la protection subsidiaire est rigoureusement encadrée et ne mentionne pas les victimes de désastres environnementaux. Seule une interprétation extensive de ces types de bénéficiaires peut permettre leur rattachement. Une telle interprétation semble peu probable dans le contexte actuel de fermeture des frontières. Quant à la catégorie des personnes éligibles pour la protection temporaire, sa flexibilité et le caractère non exhaustif de sa liste de bénéficiaires peuvent permettre d'envisager le rattachement des déplacés de l'environnement. Toutefois, cette directive n'a jamais été mise en œuvre plus de dix ans après son adoption.

Si les formulations des catégories de bénéficiaires de la protection temporaire et de la protection subsidiaire venaient à être amendées afin d'inclure chacune certaines situations de déplacements environnementaux, elles offriraient des possibilités de protection complémentaires intéressantes⁹⁷². En pratique, l'utilisation et l'élargissement de ces directives sont peu probables. La crainte des gouvernements européens est d'offrir des procédures trop attractives⁹⁷³.

798. Pourtant, en ce qui concerne les perspectives à long terme relatives à la substance du droit de la protection internationale et à la définition des personnes à protéger, le RAEC ne peut faire abstraction de la modification des demandes de protection, et notamment la préoccupation liée aux déplacés environnementaux⁹⁷⁴.

799. Le problème fondamental demeure celui de l'accès au territoire de l'Union. Les personnes déplacées par les dégradations environnementales ayant besoin d'une protection internationale n'ont pas souvent les moyens d'accéder à cette protection par des voies sûres et

⁹⁷² L'utilisation de l'une ou de l'autre forme de protection dépendra des besoins des personnes. Selon qu'il s'agisse d'un besoin de protection temporaire dans une situation d'afflux en masse ou qu'il s'agisse d'un besoin de protection individuel sur une période pouvant être à plus long terme.

⁹⁷³ Ces craintes ne sont pas entièrement justifiées puisqu'il a été démontré que le principal facteur influençant le choix de la destination d'un demandeur d'asile ou d'un migrant est la proximité et la présence de famille ou de proches dans le pays d'immigration. Cf ICMPD (2006), *Op. Cit.*

⁹⁷⁴ JAILLARD, DE BRUYCKER *et al.* (2010), *Op. Cit.*, p. 491

légales. Il existe deux façons d'organiser les entrées dans l'UE à partir des régions d'origine des personnes ayant besoin d'une protection internationale : l'idée nouvelle des procédures d'entrée protégée⁹⁷⁵ et la méthode traditionnelle issue de la protection des réfugiés des programmes de réinstallation⁹⁷⁶.

800. Par ailleurs, même si les instruments de la politique d'asile de l'Union étaient appliqués aux déplacés de l'environnement, l'Union ne fournirait pas une réponse complète en matière de refuge et de protection. Il n'existe pas de politique du refuge au niveau de l'UE mais seulement une politique d'asile, qui n'en est qu'une partie⁹⁷⁷. Une politique du refuge implique aussi la réinstallation et l'assistance dans les régions d'origine⁹⁷⁸. Ces questions ne sont qu'à la marge de l'agenda de l'UE. Or, les risques environnementaux sont plus importants en dehors du territoire de l'UE et la majeure partie des déplacements qui en résulte étant attendus à l'échelle interne ou régionale. C'est en développant des réponses également à ces niveaux et en participant à la construction d'un régime de protection internationale, que l'Union deviendra un acteur global en matière de protection des déplacés de l'environnement, quelle que soit la zone de la planète sur laquelle ils se trouvent.

Des pas ont été faits en ce sens récemment dans la communication de la Commission sur la nouvelle Approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM) de novembre 2011⁹⁷⁹. Un nouveau pilier consacré à la promotion de la protection internationale

⁹⁷⁵ « Par « procédures d'entrée protégée », on entend le fait de permettre à un étranger d'introduire une demande d'asile ou d'une autre forme de protection internationale auprès du pays d'accueil potentiel, mais en dehors du territoire de celui-ci, et d'obtenir un titre de séjour si une réponse positive est donnée à sa demande », Cf Commission européenne, COM (2003)315, *Op. Cit.*

⁹⁷⁶ Selon la communication (2003)315, « Par réinstallation, il faut entendre le transfert de réfugiés d'un premier pays d'accueil vers un second, généralement développé, où ils bénéficient des garanties de protection, dont le séjour légal, et de perspectives d'intégration et d'autonomie ». Cette décision est purement administrative et concerne la sélection et à l'organisation des moyens de transport vers l'État de réinstallation de façon préalable. Cf VAN SELM Joanne, WOROBY Tamara, PATRICK Erin and MATTS Monica, "Study on the feasibility of setting up resettlement programmes in EU Member States or at EU level, against the background of the Common European Asylum System and the goal of a common asylum procedure", European Commission, 2004

⁹⁷⁷ VAN SELM Joanne, "European Refugee Policy: is there such a thing ?", New Issues in Refugee Research, UNHCR, Working Paper n°115, May 2005. Voir aussi : VAN SELM Joanne, The EU as a Global Player in the Refugee Protection Regime, Academy for Migration Studies in Denmark (AMID), Working Paper Series 35/2004

⁹⁷⁸ NOLL Gregor, FAGERLUND Jessica and LIEBAUT Fabrice, "Study on the feasibility of processing asylum claims outside the EU against the background of the Common European Asylum System and the goal of a common asylum procedure", European Commission, 2002; Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur La gestion de l'entrée gérée dans l'Union européenne de personnes ayant besoin d'une protection internationale et sur le renforcement des capacités de protection des régions d'origine, intitulée « améliorer l'accès à des solutions durables », COM(2004)410final, 4 juin 2004; DA LOMBA Sylvie, "The right to seek refugee status in the European Union", Intersentia nv, 2004, 325 pages

⁹⁷⁹ L'AGMM, adoptée par le Conseil européen en décembre 2005, constitue la dimension extérieure de la politique de l'Union européenne en matière de migrations. Elle offre un cadre au dialogue et à la coopération avec les pays tiers sur les questions liées aux migrations. Le programme de Stockholm de 2009 et son plan

et au renforcement de la dimension extérieure de la politique d'asile y est inséré⁹⁸⁰. Dans ce cadre, l'extension des Programmes de protection régionaux (PPR)⁹⁸¹ est affichée comme une priorité. Cette communication fait de plus un lien intéressant entre les PPR et la prévention des catastrophes⁹⁸². Le développement de la réinstallation y est aussi affiché comme un aspect essentiel et il est mentionné à ce sujet que « [l]'UE a dès lors préparé un « programme européen conjoint de réinstallation » afin de promouvoir la réinstallation en Europe et de recourir de manière plus stratégique à cette solution »⁹⁸³.

L'action de l'Union semble donc se concentrer sur des priorités lui permettant de développer une politique exhaustive en matière de protection et d'apporter des solutions aux déplacés de l'environnement, mais il reste à voir quels types d'actions l'UE développera dans le cadre du nouveau pilier protection internationale de l'AGMM en pratique. Les déplacements environnementaux y ont toute leur place, la Commission européenne ayant elle-même souligné que « [l]a prise en compte des migrations dites environnementales (...) doit être considérée comme une composante intrinsèque de l'approche globale »⁹⁸⁴.

d'action de 2010 prévoyait de nouvelles initiatives concernant l'évaluation et le développement de l'AGMM. L'AGMM a connu une évolution progressive. Initialement envisagée d'un point de vue géographique axé sur les régions bordant l'UE au sud et à l'est, elle a ensuite été élargie pour intégrer un dialogue avec l'Amérique latine, les Caraïbes et certains pays asiatiques. Sur le plan thématique, le cadre a été développé pour couvrir désormais quatre domaines d'intervention de la coopération avec les pays tiers: a) une meilleure organisation de la migration légale; b) le renforcement de la prévention et de la répression de la migration illégale; c) la promotion de la protection internationale et le renforcement de la dimension extérieure de la politique d'asile; et d) la maximisation des avantages mutuels que comportent les migrations pour le développement.

⁹⁸⁰ Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à l'Approche globale de la question des migrations et de la mobilité, 18 novembre 2011, COM(2011)743 final

⁹⁸¹ Commission européenne, Communication relative aux Programmes de protection régionaux, 1 septembre 2005, COM(2005)388 final. Ces programmes visent à renforcer les capacités de protection des pays tiers par des actions concrètes, comme des projets visant à établir une procédure efficace de détermination du statut de réfugié ou visant à améliorer les conditions de leur accueil. Ils comportent aussi un volet « partenariat » pour la réinstallation dans des États membres de réfugiés.

⁹⁸² Elle souligne qu'« [i]l convient de poursuivre et, le cas échéant, de renforcer les programmes de développement en faveur des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, ainsi que les programmes de réduction des risques de catastrophes dans ces régions, en veillant à garantir la cohérence et la complémentarité avec les PPR »; Commission européenne, COM(2011)743, Op. Cit.

⁹⁸³ Il est ajouté qu'« il convient d'accroître le nombre de places offertes à des fins de réinstallation dans l'UE et de prévoir des règles procédurales garantissant le traitement d'un nombre accru de dossiers de réinstallation par les pays de premier asile. À cette fin, il convient d'augmenter les financements, d'identifier les procédures requises et d'accroître les capacités logistiques et techniques », COM(2011)743, Op. Cit.

⁹⁸⁴ Ibid.

Titre II. Le rattachement à d'autres catégories hors du système de protection

- 801.** Les rattachements aux catégories de personnes à protéger issues du droit d'asile de l'UE sont lacunaires et courent le risque d'une absence de prise en compte adéquate des déplacés de l'environnement. Dès lors, il est nécessaire de rechercher si d'autres rattachements catégoriels, à des catégories hors du système de protection, peuvent être opérés.
- 802.** Les catégories de la politique en matière d'immigration légale peuvent être sollicitées. Les possibilités sont d'autant plus nombreuses que cette politique s'est développée par la multiplication de catégories, notamment de catégories de migrants à des fins professionnelles. L'étude des possibilités de rattachement catégoriel dans ce cadre se basera sur l'exemple de la catégorie, en cours de réglementation au niveau de l'UE, de travailleurs migrants saisonniers (Chapitre I).
- 803.** Les catégories issues de la politique d'asile, comme celles issues de la politique d'immigration de l'UE, ne visent que les ressortissants des États tiers⁹⁸⁵. Bien que ces derniers soient les plus vulnérables et les plus affectés en termes numériques par les dégradations environnementales, le sort des ressortissants des États membres se trouvant dans un pays tiers ne doit pas être négligé. Il est vrai que ceux-ci « *jouissent, en tant que citoyen de l'Union, d'un statut spécial et d'une protection spéciale* »⁹⁸⁶ et bénéficient de la liberté de circulation et de séjour sur le

⁹⁸⁵ Aux termes du Protocole n°24 sur le droit d'asile pour les ressortissants des États membres de l'UE adopté en 1997, dit « Protocole Aznar », les États membres sont considérés comme « des pays d'origine sûrs » en matière d'asile. Ainsi, « *toute demande d'asile présentée par un ressortissant d'un État membre ne peut être prise en considération ou déclarée admissible par un autre État membre* », sauf circonstances exceptionnelles. Cette exclusion des citoyens européens des catégories de « personnes à protéger » issues du système d'asile en droit de l'Union ressort également de l'article 78 du TFUE; Cf BENBEKHTI Nabil, « Le droit d'asile et l'Union européenne », *Actualité et Droit International*, octobre 2002, <http://www.ridi.org/adi/articles/2002/200210beb.pdf> (accédé le 12 août 2012); LABAYLE Henri, « Le droit européen de l'asile devant ses juges : précisions ou remise en question ? », *Revue Française de Droit Administratif*, mars-avril 2011, p. 273-290, p. 278. Ceci a été très discuté par la doctrine, dont une partie y voit une contradiction avec l'article 3 de la Convention de Genève qui prévoit que ses dispositions s'appliquent « *sans discrimination quant à la race, la religion ou le pays d'origine* ». Le HCR y a vu une réserve géographique nouvelle, modifiant indirectement l'application *ratione loci* et *ratione personae* de la Convention de 1951 (UNHCR's position on the proposal of the European Council concerning the treatment of asylum applications from citizens of European Union Member States, Geneva, January 1997). Voir aussi les communiqués de presse d'Amnesty International du 11 juin 1997, de Human Rights Watch du 12 juin 1997 et ECRE du 10 juin 1997

⁹⁸⁶ Selon la formule du Protocole n°24 sur le droit d'asile pour les ressortissants des États membres de l'UE

territoire des États membres de l'Union au titre de l'article 21 du TFUE. Dès lors, dans les cas de dégradations progressives ou récurrentes de l'environnement, ils ont toujours la possibilité d'entrer et de séjourner sur le territoire de l'UE. Néanmoins, ils peuvent requérir une aide particulière lorsqu'ils se retrouvent dans des pays tiers affectés par des catastrophes naturelles soudaines. La protection consulaire pour les « citoyens non représentés », prévue par l'article 23 du TFUE, a donc une importance particulière et son adéquation dans les situations de catastrophe naturelle doit être évaluée (Chapitre II).

Chapitre I. Les catégories de travailleurs migrants : l'exemple des travailleurs migrants saisonniers

Chapitre II. La protection consulaire des citoyens de l'Union lors des désastres environnementaux

Chapitre I. Les catégories de travailleurs migrants : l'exemple des travailleurs migrants saisonniers

805. L'UE aborde l'immigration légale de façon sectorielle, en développant des instruments visant des catégories particulières d'immigrants. Les États membres se sont en effet opposés à l'adoption d'un cadre juridique général pour l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers aux fins de l'exercice d'une activité économique⁹⁸⁷. Face à ces oppositions, la Commission européenne a opté pour une approche alternative et a proposé l'adoption d'une série de directives visant des catégories spécifiques de ressortissants de pays tiers, en raison du but de leur séjour et de leurs qualifications⁹⁸⁸. Cette politique, encore en pleine phase de définition, demeure sous l'emprise des États membres, puisqu'ils continuent à déterminer le volume des flux d'immigration (article 79.5 du TFUE)⁹⁸⁹.

⁹⁸⁷ Les États membres ont refusé la proposition de la Commission en ce sens alors que le Parlement européen, le CESE et le CdR avaient émis un avis positif. Cf Commission européenne, Proposition de Directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante, COM(2001)386 final, 11.07.2001; Avis du Parlement européen du 12.2.2003 (A5-0010/2003); Avis du Comité économique et social européen du 16.1.2002 (SOC/084, CES 28/2002); avis du Comité des régions du 13.3.2002 (CdR 386/2001). Le débat au Conseil sur cette proposition s'est limité à une première lecture. Dans le but d'amorcer un débat, la Commission européenne a publié un Livre Vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques en 2005 (COM(2004)811, 11.1.2005). Une réflexion sur les approches horizontale et sectorielle y est réalisée.

⁹⁸⁸ Depuis le traité d'Amsterdam, l'adoption d'instruments en matière d'immigration s'est développée de façon croissante, avec plus de difficultés toutefois qu'en matière d'asile. Le regroupement familial et le statut des citoyens de pays tiers résidents à long terme ont été les premiers domaines réglementés (Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial; Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers ayant droit à un séjour de longue durée). L'accès au marché du travail est en cours de réglementation pour un nombre important de catégories de ressortissants de pays tiers. Une directive relative à l'admission et au séjour des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, de formation professionnelle ou de volontariat, puis une autre visant les chercheurs ont été adoptées en 2004 et 2005 respectivement (Directive 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique; Directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission et de séjour des citoyens de pays tiers en vue de poursuivre des études, de se former professionnellement ou d'accomplir un service de volontariat). Puis, la directive « carte bleue européenne » pour travailleurs hautement qualifiés a été adoptée en 2009 (Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié). En 2011, la directive « permis unique » a été adoptée (Directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre). Les discussions sont en cours afin d'adopter de nouvelles directives concernant l'entrée et la résidence des travailleurs saisonniers, des stagiaires rémunérés et des personnes faisant l'objet d'un détachement intragroupe.

⁹⁸⁹ L'immigration légale ne fait pas l'objet d'une convergence législative au même titre que l'immigration irrégulière ou le contrôle aux frontières extérieures, du fait de la forte réticence des États membres à aborder cette thématique en commun. Cf PASCOUAU (2010), *Op. Cit.*, p. 341

806. Parmi les diverses catégories réglementées, ou en cours de réglementation, la catégorie des travailleurs migrants saisonniers revêt un intérêt tout particulier pour la problématique des déplacements environnementaux. Elle peut constituer une véritable stratégie d'adaptation, quand des circonstances catastrophiques ne poussent pas les personnes à fuir pour leur survie, en leur permettant de s'éloigner de leur habitat pour une courte période, notamment quand celui-ci est menacé par des dégradations environnementales récurrentes ou cycliques. Le rapport de synthèse du plus important projet à ce jour de recherche empirique en la matière, le projet « *Environmental Change and Forced Migration Scenarios* » (EACH-FOR) financé par la Commission européenne, recommande de réaliser des efforts pour aider les migrants à trouver des opportunités de travail viables et souligne à ce propos que le recours à la migration de travail saisonnière est une réponse appropriée pour beaucoup de foyers affectés par des dégradations environnementales⁹⁹⁰.

Promouvoir et soutenir la mobilité saisonnière des personnes affectées par des dégradations environnementales peut créer une situation « gagnant-gagnant-gagnant », en étant bénéfique tant pour ces personnes, que pour le pays d'origine et pour les pays européens de destination. Les personnes affectées ont ainsi l'opportunité de fuir un environnement devenu hostile, gagner un revenu et dans certains cas participer au développement de leur pays d'origine. L'émigration peut aussi avoir des retombées positives pour le développement du pays d'origine, qui se trouve soulagé de la charge de certains de ses nationaux et qui peut bénéficier de transferts de fonds. Enfin, l'immigration légale saisonnière offre aux pays d'accueil une solution en vue de répondre à la demande ponctuelle de personnel dans certaines branches professionnelles. De plus, le développement de circuits pour la migration légale est une forme reconnue de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains⁹⁹¹.

807. Des accords bilatéraux offrent déjà à des communautés affectées par des dégradations environnementales des possibilités de migrations saisonnières à des fins professionnelles (Section 1). L'Union européenne est en passe d'offrir deux cadres juridiques pouvant permettre le développement et la réplique de ces bonnes pratiques : le projet de directive sur la migration saisonnière à des fins professionnelles et les partenariats pour la mobilité dans le cadre de la AGMM dont l'extension a été annoncée (Section 2).

⁹⁹⁰ VAG Andras (coordinator), "Environmental Change and Forced Migration Scenarios Project", EACH-FOR D.3.4. Synthesis Report, 044468, 2009, 81 pages, p. 5

⁹⁹¹ Commission européenne, COM (2004)811, *Op. Cit.*

Section 1. Des programmes bilatéraux exemplaires

808. À travers le monde, le recrutement et l'emploi des travailleurs étrangers sont régis par partie par des accords bilatéraux⁹⁹². La durée du séjour constitue « *le point névralgique* » de ces accords⁹⁹³.

Parmi les accords bilatéraux qui se focalisent sur l'emploi saisonnier, deux retiennent spécialement l'attention dans le cadre de cette étude. En premier lieu, le programme de migration circulaire et temporaire entre l'Espagne et la Colombie (TCLM), financé par l'UE, est un modèle intéressant, qui vise directement les communautés affectées par des dégradations environnementales mais qui est limité en terme d'échelle (§1). En second lieu, le programme d'employeur saisonnier reconnu (*Recognized Seasonal Employer* - RSE) entre la Nouvelle Zélande et les États insulaires voisins dans le Pacifique est un modèle assez récent à consolider, qui ne vise que de façon indirecte les communautés menacées par les changements climatiques (§2).

§1. Le programme de migration circulaire et temporaire entre l'Espagne et la Colombie : un modèle à élargir

809. Le TCLM est un programme intéressant en ce que, d'une part, il cible des personnes originaires de communautés pauvres affectées par des dégradations environnementales récurrentes, des éruptions volcaniques principalement en l'occurrence, et, d'autre part, il comporte une dimension co-développement forte⁹⁹⁴. La Commission européenne l'a

⁹⁹² NAKACHE Delphine et CRÉPEAU François, « Le contrôle des migrations et l'intégration économique: entre ouverture et fermeture », in *Mondialisation, migration et droits de l'homme: le droit international en question*, V. Chetail (ed.), Bruxelles, Bruyant, 2007, 1, p. 189-238, p. 197

⁹⁹³ BOBEVA Daniela et GARSON Jean-Pierre, « Panorama des accords bilatéraux et des autres formes de recrutement de main-d'œuvre », in *Migration et emploi. Les accords bilatéraux à la croisée des chemins*, Office fédéral de l'immigration, Intégration, Emigration Suisse (IMES), OCDE, 2004, p. 12

⁹⁹⁴ Le modèle du TCLM a notamment été commenté par MAGRI Nicola, *Temporary Circular Labor Migration between Colombia and Spain : A model for consolidation and replication. Does this temporary circular labor migration model have the potential to generate co-development in the country of origin ?*, MPP Masters Thesis, Maastricht Graduate School of Governance, July 2009, 94 pages; Voir aussi : OIM, "Temporary and Circular Labour Migration. Experiences, Challenges and Opportunities", Series of research

présenté comme une bonne pratique en matière de gestion de la migration à des fins professionnelles⁹⁹⁵.

Suite à une présentation générale du TCLM (I), il sera vu quels sont ses effets pour les communautés en proie aux dégradations environnementales qu'il vise (II) et quelles sont ses limites (III).

I. Présentation du TCLM

- 810.** Il est nécessaire de s'arrêter sur les origines et les objectifs du programme, particulièrement sa dimension co-développement (A), son cadre juridique (B) et ses bénéficiaires (C) pour comprendre son intérêt pour les situations de déplacements environnementaux.

A. Origines et objectifs

- 811.** Le TCLM organise le recrutement, le séjour et le retour de travailleurs saisonniers colombiens pour une période de six à neuf mois afin de travailler principalement dans le domaine de l'agriculture en Catalogne. Il comporte une dimension co-développement forte qui en fait son intérêt⁹⁹⁶.
- 812.** Ce programme a été initié en 2001 par le principal syndicat d'agriculteurs et d'éleveurs de Catalogne, *Unió de Pagesos* (UP) en catalan, et la fondation des agriculteurs solidaires de Catalogne, *Fundació Pagesos Solidaris* (FPS). De janvier 2007 à décembre 2008, ce projet fut géré par le bureau en Colombie de l'OIM en partenariat avec l'UP, avec le soutien

into migration, n°2, 2009; DE MOOR Nicole, "Temporary Labour Migration for Victims of Natural Disasters: The Colombia-Spain Model", in LEIGHTON M., SHEN X. and WARNER K. (eds.), *Climate Change and Migration: Rethinking Policies for Adaptation and Disaster Risk Reduction*, SOURCE n° 15/2011, Publication Series of UNU-EHS, April 2011, p. 92-103

⁹⁹⁵ Cf Communication de la Commission, du 16 mai 2007, au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers, COM(2007) 248 final. Voir également: European Commission, Evaluation of the concrete results obtained through projects financed under AENEAS and Thematic Programme for Migration and Asylum, Letter of Contract N° 2010/254838, Final Report, Prepared by Anna Charpin and Luca Aiolfi, June 2011

⁹⁹⁶ Le co-développement est un concept qui a émergé dans les années 80. Il est fondé sur le constat d'une action positive des migrants sur le développement de leur pays d'origine. Sur le sujet : NAIR Sami, « Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires », Rapport au gouvernement, Mission interministérielle « Migrations/codéveloppement », Paris, 1997, 59 pages; LACROIX Thomas, « Migration, Développement, Codéveloppement : quels acteurs pour quels discours ? », Rapport de synthèse européen, Informer sur les migrations et le développement (IDEM), Institut Panos Paris, 2009, 55 pages

financier du programme AENEAS de l'Union européenne⁹⁹⁷.

- 813.** Les objectifs de ce programme tendent à satisfaire toutes les parties prenantes (migrants, employeurs, pays d'origine et pays d'accueil), en réglementant toutes les phases du processus de migration, du départ au retour.

Les agriculteurs catalans résolvent ainsi les problèmes de manque de main d'œuvre saisonnière et ont la possibilité de recourir à un système fiable, leur permettant de recevoir des travailleurs migrants qualifiés, les migrants colombiens étant souvent eux-mêmes des agriculteurs, en situation régulière.

Le recrutement de cette main d'œuvre spécifique est réalisé dans le pays d'origine, ce qui fait que le travailleur est informé avant son départ des conditions de travail qui l'attendent (sur le salaire, les heures de travail, le logement, etc.) et que l'employeur n'a pas à sa charge ce processus et qu'il reçoit le type particulier d'employés dont il avait fait la demande.

Le futur travailleur migrant reçoit par ailleurs une formation avant son départ afin de le préparer à son séjour à l'étranger au cours de laquelle des informations en termes d'orientation et de préparation psychologique, culturelle et linguistique sont fournies. Les conditions du contrat de travail, ainsi que des renseignements sur les risques et la résolution des différends de travail, sont aussi communiqués.

Les coûts du voyage sont avancés par l'UP et la branche colombienne de la fondation des agriculteurs solidaires et puis retranchés à posteriori du salaire du travailleur.

Le programme comprend également une dimension de circularité, le retour des mêmes travailleurs dans les mêmes exploitations les années suivantes étant envisagé, ce qui procure une sécurité tant au travailleur qu'à l'employeur.

⁹⁹⁷ MIGR/2006/120-237. Ce projet bénéficiait d'un budget d'environ 625.000€ dont une contribution de la Commission européenne de plus de 500.000€

B. Cadre juridique

- 814.** Le TCLM s'inscrit dans le cadre d'un accord bilatéral signé en 2001 entre la Colombie et l'Espagne⁹⁹⁸. Ce programme est sujet à la politique d'immigration espagnole qui détermine des quotas annuels de migrants travailleurs étrangers⁹⁹⁹ et régleme de façon particulière le travail saisonnier, en listant les secteurs dans lesquels l'emploi de travailleurs étrangers est autorisé¹⁰⁰⁰. De plus, avant de recourir à la main d'œuvre étrangère, il fait obligation de vérifier si des travailleurs déjà résidents en Espagne ne pourraient pas occuper les emplois vacants¹⁰⁰¹.

C. Bénéficiaires

- 815.** Le TCLM a la particularité de cibler les travailleurs vivant dans des régions spécifiques, qui se caractérisent à la fois par leur niveau élevé de pauvreté et leur vulnérabilité aux dégradations environnementales. Initialement, en 2006, il ne visait que les communautés vivant proche du volcan Galeras, dans la province de Nariño au sud de la Colombie. Par la suite, le cercle de bénéficiaires a été étendu aux populations rurales dont les cultures sont vulnérables aux inondations et autres dérèglements environnementaux¹⁰⁰². Le programme cible également d'autres groupes de personnes vulnérables, tels que les mères célibataires ou les communautés indigènes.

II. Les effets du TCLM pour les communautés vulnérables aux dégradations environnementales

- 816.** Le futur travailleur migrant est invité à rédiger un programme détaillant la manière dont il pense utiliser l'argent gagné. Il est à ce moment informé quant aux avantages à affecter ces fonds en faveur d'initiatives de développement durable visant à renforcer la résilience de sa communauté aux dégradations environnementales. Ce plan sera par la suite évalué afin de voir si ses objectifs ont été réalisés. Les migrants les plus entrepreneurs sont ainsi identifiés

⁹⁹⁸ Agreement between Spain and Colombia on the Regulation and Organization of Migratory Flows for Employment, 21 May 2001, Official State Bulletin n°159, 4 July 2001. Cf DE MOOR (2011), *Op. Cit.*

⁹⁹⁹ Organic Law n° 4/2000 article 39; Implementing Regulation, articles 77-80

¹⁰⁰⁰ Royal Decree 2393/2004, article 55

¹⁰⁰¹ Royal Decree 2393/2004, article 50

¹⁰⁰² OIM (2009), *Op. Cit.*, p. 41

et davantage soutenus¹⁰⁰³.

Dans cette même perspective de pousser les travailleurs migrants à devenir des agents du développement, une formation professionnelle à l'entrepreneuriat leur est également offerte. Ils sont, par exemple, formés aux modalités de création et techniques de gestion d'une entreprise dans leur pays et informés sur les options d'investissement productif. D'autres formations se focalisent sur la création de projets collectifs de développement à l'échelle locale, pour les migrants souhaitant que l'ensemble de leur communauté bénéficie de leurs fonds et de leur savoir-faire¹⁰⁰⁴.

Des ateliers de travail sont organisés au retour des migrants pour les assister dans la mise en œuvre de leurs projets. Un accompagnement dans la préparation, la mise en place et le suivi du projet commercial est également prévu, notamment par l'intervention d'agences de conseil privées.

- 817.** L'OIM, ainsi que les autorités espagnoles et colombiennes, ont jugé positivement le programme, et notamment ses retombées en matière de développement des communautés d'origine, au point qu'il fut inclus dans le plan national de développement du pays¹⁰⁰⁵.

Selon l'évaluation de l'OIM, une fois de retour chez eux, les travailleurs migrants impliqués dans le programme ont développé des idées innovantes en matière de production et de marketing, basées sur les aptitudes professionnelles acquises en Espagne. Ceci s'est traduit, par exemple, par la création d'entreprises agricoles et l'amélioration de l'efficacité des exploitations qui appartiennent aux migrants. Les répercussions se sont fait sentir non seulement sur le plan financier et économique, mais plus largement sur le plan de l'éducation, du logement et ainsi que sur le plan psychologique.

Le TCLM est donc à l'origine d'un transfert à la fois de ressources et de connaissances, permettant à des communautés pauvres vivant dans des zones menacées par le volcan Galeras d'accroître leur résilience et la durabilité de leur foyer.

¹⁰⁰³ OIM (2009), *Op. Cit.*, p. 19

¹⁰⁰⁴ Parmi les initiatives collectives mises en place on peut citer : la création d'un centre de formation pour les femmes, le développement de la bibliothèque scolaire, la création d'une coopérative pour les producteurs de lait et d'une autre pour les producteurs de fruits.

¹⁰⁰⁵ OIM (2009), *Op. Cit.*, p. 7

III. Les limites du modèle du TCLM

- 818.** Près de dix ans de fonctionnement du TCLM permettent d'évaluer le modèle et d'en identifier les avantages et les limites pour les personnes menacées par des dégradations environnementales.

La plus grande limite du modèle est sa mise en place à une échelle réduite et dans un contexte spécifique. Il concerne des communautés de départ et des employeurs strictement déterminés, un secteur professionnel unique (l'agriculture) et un nombre limité de travailleurs migrants (seulement 570 travailleurs migrants colombiens ont voyagé vers la Catalogne entre décembre 2006 et juin 2009¹⁰⁰⁶).

Sa réplique doit prendre en compte cet aspect. Afin de pouvoir répliquer le modèle du TCLM, il est nécessaire d'assurer un partenariat entre tous les acteurs impliqués (notamment les autorités des pays d'origine et de destination ainsi qu'entre les syndicats professionnels des deux pays), un soutien institutionnel et une formation et un accompagnement du migrant dans son projet de développement.

Il n'en reste pas moins qu'il constitue un modèle pertinent dans le contexte de la facilitation de la migration des personnes vivant dans des zones vulnérables aux dégradations environnementales, particulièrement du fait de sa dimension co-développement.

- 819.** Cette même dimension co-développement se retrouve dans le programme d'employeur saisonnier reconnu (RSE) entre la Nouvelle Zélande et les États insulaires du Pacifique, ce qui en fait un autre modèle pertinent pour les déplacements de l'environnement.

§2. Le programme d'employeur saisonnier reconnu entre la Nouvelle Zélande et les États insulaires du Pacifique : un modèle à consolider

- 820.** Le RSE a vocation à permettre l'immigration temporaire à des fins de travail. Il se base sur une approche « triple gagnants », comme le TCLM, en visant les secteurs de l'agriculture nécessitant de la main d'œuvre additionnelle dans le pays d'accueil et en soutenant le développement des pays d'origine.

¹⁰⁰⁶ McLOUGHLIN Sheena *et al.*, "Temporary and circular migration: opportunities and challenges", European Policy Centre, Working Paper n°35, March 2011, p. 31

Bien que ce programme ne fait pas référence aux effets néfastes du changement climatique dans les pays insulaires du Pacifique, il constitue une des réponses d'une politique plus large du gouvernement néo-zélandais dans la région¹⁰⁰⁷.

Tout comme pour le TCLM, l'intérêt du modèle sera mis en évidence à travers une présentation générale du programme (I) et une évaluation de ses effets sur les communautés insulaires (II) et de ses limites (III).

I. Présentation du RSE

- 821.** La présentation, d'une part, des origines et des objectifs (A) et, d'autre part, des bénéficiaires du RSE (B) permet de cerner l'originalité et l'utilité de ce programme pour les déplacés environnementaux.

A. Origines et objectifs

- 822.** Mis en place en avril 2007, le programme RSE est un programme ambitieux visant à pallier à la pénurie de main d'œuvre saisonnière, spécialement dans les domaines de l'horticulture et de la viticulture en Nouvelle Zélande, en permettant la migration saisonnière d'habitants des îles du Pacifique¹⁰⁰⁸.

Il se démarque des programmes néozélandais précédents par sa composante co-développement. Ainsi, il a pour objectif de bénéficier à la fois au pays d'accueil, au pays d'origine et au migrant lui-même. Dans cette perspective, la mobilité circulaire est favorisée, puisque les employeurs peuvent demander à ce que les travailleurs saisonniers de l'année précédente reviennent dans son exploitation.

En pratique, le programme autorise jusqu'à 8000 travailleurs saisonniers à venir en Nouvelle Zélande, pour une durée maximum de sept mois par période de onze mois¹⁰⁰⁹.

Les gouvernements des pays d'origine établissent une liste de travailleurs à partir de laquelle

¹⁰⁰⁷ GOERING Lisa, Kiribati Officials Plan for "Practical and Rational" Exodus from Atolls, Reuters AlertNet, 9 December 2009

¹⁰⁰⁸ Sur les origines et les objectifs de ce programme : RAMASAMY Sankar, KRISHNAN Vasantha, BEDFORD Richard and BEDFORD Charlotte, "The Recognised Seasonal Employer policy: seeking the elusive triple wins for development through international migration", *Pacific Economic Bulletin*, Vol 23, n°3, 2008, p. 171-186; Voir aussi : LOVELOCK Kirsten and LEOPOLD Teresa, "Labour Force Shortages in Rural New Zealand : Temporary Migration and the Recognised Seasonal Employer (RSE) Work Policy", *New Zealand Population Review*, 2008, n°33-34, p. 213-234

¹⁰⁰⁹ Quota annuel tel que fixé en mars 2009. Cf McLOUGHLIN et al., (2011), *Op. Cit.*, p. 31

les employeurs peuvent directement recruter. Ces derniers doivent obtenir une permission de recruter des travailleurs insulaires et doivent couvrir la moitié des frais de voyage et fournir, entre autres, un logement et une assurance maladie¹⁰¹⁰.

B. Bénéficiaires

- 823.** Cinq États insulaires de la région Pacifique furent élus afin de lancer l'initiative : Kiribati, Samoa, Tonga, Tuvalu et Vanuatu¹⁰¹¹. Tous les habitants de ses États de plus de 18 ans, en possession d'une offre d'emploi de la part d'un employeur saisonnier accrédité et présentant les conditions médicales requises, sont éligibles¹⁰¹².

Un effort est réalisé pour recruter les personnes les plus pauvres issues des zones rurales, principalement des agriculteurs, ce qui permet au programme d'avoir un réel impact sur le développement des communautés locales d'origine¹⁰¹³. Ceux-ci suivent une formation avant le départ, qui couvre divers sujets comme le climat, les besoins vestimentaires, les impôts, les assurances, des conseils budgétaires et sur les points de contact en cas d'urgence.

- 824.** Comparé à d'autres accords en matière de migration à des fins économiques conclus entre la Nouvelle Zélande et les États insulaires voisins, le RSE est basé sur des critères d'éligibilité plus favorables.

Par exemple, à côté du RSE qui permet une immigration saisonnière à court terme, un autre accord vise l'immigration à des fins professionnelles à long terme : le *Pacific Access Category* (PAC). Conclu en 2001, entre Tuvalu, Kiribati, Tonga et la Nouvelle Zélande, cet accord permet chaque année à 75 citoyens de Kiribati, 75 citoyens de Tuvalu et 250 citoyens de Tonga d'obtenir la résidence permanente en Nouvelle Zélande. En comparaison

¹⁰¹⁰ Cf Guide to Becoming a Recognised Seasonal Employer, INZ1145, accessible sur le site du ministère de l'immigration néozélandais, <http://www.immigration.govt.nz/NR/rdonlyres/8F5C9280-5404-48D7-B816-EB5F8EAA014E/0/INZ1145November2011.pdf> (accédé le 20 janvier 2012)

¹⁰¹¹ THORNTON Fanny, "Regional Labour Migration As Adaptation to Climate Change ?". Options in the Pacific", in LEIGHTON Michelle, SHEN Xiaomeng And WARNER Koko (eds.), *Climate Change and Migration: Rethinking Policies for Adaptation and Disaster Risk Reduction*, SOURCE n° 15/2011, UNU-EHS, April 2011, p. 82-91, p. 85

¹⁰¹² Les critères d'éligibilité pour le RSE sont précisés sur le site du ministère de l'immigration: <http://www.immigration.govt.nz/migrant/stream/work/hortandvit/rse/default.htm> (accédé le 20 janvier 2012). Au niveau médical, le candidat doit fournir un certificat de détection aux rayons X s'il provient, ou a séjourné, dans un pays où le taux de tuberculose est fort. Il est aussi stipulé que les candidats séropositifs ne sont pas admis au titre du RSE.

¹⁰¹³ GINSON John, McKENZIE David and ROHORUA Halahingano, "How Pro-Poor is the Selection of Seasonal Migrant Workers from Tonga under New Zealand's Recognised Seasonal Employer (RSE) Program ?", University of Waikato, Department of Economics, Working Paper in Economics 8/08, June 2008

par rapport au RSE, le système du PAC est très sélectif au niveau des bénéficiaires, du fait qu'à la clé il y a un permis de résidence permanente. Il est stipulé sur le site du ministère de l'immigration néozélandais que les candidats doivent posséder la citoyenneté de Kiribati, Tuvalu, Tonga ou Fidji, être âgés entre 18 et 45 ans, avoir une offre d'emploi acceptable en Nouvelle Zélande (c'est-à-dire permanente, à plein temps et rémunérée), avoir un niveau d'anglais minimum, avoir un revenu minimum préalable si le candidat a une personne à charge, présenter certaines conditions de santé et de caractère et ne pas avoir d'historique en matière d'entrée illégale en Nouvelle Zélande depuis le 1^{er} juillet 2002¹⁰¹⁴.

II. Les effets du RSE pour les communautés vulnérables au changement climatique

825. La migration de travail saisonnière permet aux insulaires de gagner un revenu contribuant au développement de leur condition économique ainsi que celui de leur famille, principalement par le biais de transferts de fonds. Cette diversification des sources de revenu est bienvenue, particulièrement dans les zones affectées de façon cyclique par les effets du changement climatique.

826. Le Professeur McAdam de l'Université de Sydney, experte sur les déplacements liés au changement climatique dans l'Océanie, souligne que la Nouvelle Zélande n'a pas entendu lier sa politique de visa aux effets du changement climatique¹⁰¹⁵. Néanmoins, le gouvernement développe une politique générale en matière de migration environnementale et offre aux États insulaires divers canaux de migration à des fins professionnelles, tout comme dans la cadre du PAC.

Ainsi, bien qu'indépendant officiellement des facteurs climatiques et environnementaux, le RSE est pertinent dans le contexte de recherche de solutions régionales aux effets des changements climatiques sur les petits États insulaires. Il offre aux habitants des îles ciblées une option de migration régionale à court terme attirante, en ce qu'ils ont la possibilité de gagner un revenu puis de rentrer chez eux et ainsi de suite les années suivantes.

¹⁰¹⁴ Les critères d'éligibilité pour le PAC sont précisés sur le site du ministère de l'immigration: <http://www.immigration.govt.nz/migrant/stream/live/pacificaccess/registration.htm> (accédé le 20 janvier 2012)

¹⁰¹⁵ "New Zealand Government Poznan Delegation, Background : Environmental Migrants/Relocation/Displacement", Brief for UNFCCC COP14, p. 343, cité par McADAM Jane, "Climate Change Displacement and International Law : Complementary Protection Standards", Legal and Protection Policy Research Series, UNHCR, Division of International Protection, May 2011, PPLA/2011/03, p. 45

III. Les limites du modèle du RSE

- 827.** Étant donné sa récente mise en place, il est difficile de mesurer l'impact du programme sur le développement à long terme des communautés d'origine. Les premières évaluations menées indiquent toutefois, chiffres à l'appui, que le programme a eu des retombées positives sur le développement des foyers des migrants qui y ont participé, en termes de revenus mais également en termes de bien-être global et d'accès aux biens de consommation¹⁰¹⁶.
- 828.** Le RSE présente cependant certaines limites pour les déplacés environnementaux. Tout d'abord, à la différence du TCLM, ce programme ne vise pas explicitement les personnes vivant dans des zones écologiquement vulnérables. Par ailleurs, le visa délivré dans le cadre du RSE est limité. Les bénéficiaires ne peuvent pas faire une demande pour obtenir un autre visa tant qu'ils se trouvent sur le territoire néozélandais et ne peuvent pas faire appel contre une décision à leur égard s'ils restent en Nouvelle Zélande après l'expiration de ce visa¹⁰¹⁷. Il a également été avancé que, comme avec tous les programmes de migrations temporaires, les risques d'exploitation des travailleurs migrants sont importants et que ces derniers éprouvent des difficultés à se réintégrer dans leur pays d'origine et à y trouver un emploi entre les saisons¹⁰¹⁸.
- 829.** Le TCLM et le RSE montrent deux façons d'offrir des possibilités de migration saisonnière à des personnes vivant dans des communautés affectées par les dégradations environnementales. Pour sa part, le RSE ne prend pas en compte ouvertement ce paramètre, même s'il contribue en pratique à soulager des communautés affectées par des dégradations climatiques.
- Des limites sont à prendre en compte pour leur réplique¹⁰¹⁹. De tels programmes ne sont par nature adaptés qu'aux régions qui ne sont pas devenues inhabitables de façon permanente. Ces programmes sont ensuite développés dans des contextes spécifiques et sont

¹⁰¹⁶ "New Zealand Department of Labour, Final Evaluation Report of the Recognised Seasonal Employer Policy (2007-2009)", Department of Labour, Wellington, 2010; Voir aussi : GINSON John and McKENZIE David, "The development impact of a best practice seasonal worker policy", BREAD Working Paper 286, 2010

¹⁰¹⁷ Les conditions sont expliquées sur le site du ministère de l'immigration : <http://www.immigration.govt.nz/migrant/stream/work/hortandvit/rse/default.htm> (accédé le 20 janvier 2012)

¹⁰¹⁸ LOVELOCK and LEOPOLD (2008), *Op. Cit.*, p. 220

¹⁰¹⁹ DE MOOR (2011), *Op. Cit.*, p. 19

ajustés aux besoins précis de tous les acteurs impliqués, dans le pays d'origine comme dans le pays de destination. Enfin, ces deux programmes sont limités en terme d'échelle.

- 830.** L'introduction ou l'expansion de tels programmes dans l'UE a des chances de se développer, puisque le recours à la migration temporaire est en vogue dans les États membres¹⁰²⁰. Ces derniers y voient une alternative par rapport à la migration de long terme ou permanente leur permettant de contrôler davantage les flux, en assignant un but et une durée à la migration.

La réplique de tels programmes au niveau de l'UE nécessite un cadre législatif commun. Le besoin de réglementer ce secteur est reconnu et une proposition de directive fait l'objet de négociations actuellement. Les partenariats pour la mobilité, créés dans le cadre de l'AGMM, pourraient également offrir un cadre souple pour mettre en place de tels programmes.

Section 2. Les cadres juridiques pour répliquer ces modèles

- 831.** Deux cadres juridiques pourraient permettre la reproduction de programmes bilatéraux et la mise en place de programmes régionaux de migration saisonnière visant des personnes venant de zones affectées par des dégradations environnementales. D'une part, le Conseil et le Parlement européen sont sur le point d'adopter une directive spécialement dédiée à la migration saisonnière (§1) et, d'autre part, les partenariats pour la mobilité, en voie d'extension, peuvent offrir un cadre souple pour mettre en place de tels programmes dans le cadre de l'AGMM (§2).

Si le premier instrument s'inscrit dans le cadre de la dimension interne de la politique d'immigration de l'UE, le second se situe dans son volet externe. Le développement parallèle des volets interne et externe de la politique de l'UE en matière de mobilité temporaire et circulaire est donc engagé, ce qui paraît ouvrir des possibilités d'action complémentaires pour les déplacés de l'environnement. Il reste à voir comment elles pourraient s'articuler. Dès lors, l'analyse sera axée en conclusion sur la cohérence entre ces deux volets dans la promotion de

¹⁰²⁰ A ce sujet : RUHS (2006), *Op. Cit.*, p. 7-36 ; ABELLA Manolo, "Policies and Best Practices for Management of Temporary Migration", UN/POP/MIG/SYMP/ 2006/03, UN International Symposium on International Migration and Development, Turin, 2006

la catégorie de travailleur migrant saisonnier, en voyant quelles sont les implications pour les déplacés environnementaux.

§1. Le futur cadre juridique commun pour la migration de travail saisonnière

832. L'idée d'adopter une directive sur les conditions d'entrée et de séjour des plus de 100000 travailleurs saisonniers qui entrent chaque année dans l'Union est apparue dans le Plan d'action en matière de migration légale de 2005¹⁰²¹. Toutefois, ce n'est que suite à l'impulsion fournie par le Programme de Stockholm de 2009 qu'une proposition a été formulée par la Commission européenne¹⁰²². La proposition de directive, présentée en juillet 2010 sur la base de l'article 79 paragraphe 2 a) et b) du TFUE, est en cours de discussion au Parlement européen et au Conseil, la procédure législative ordinaire s'appliquant¹⁰²³.

Si presque tous les États membres disposent de dispositions législatives sur le travail saisonnier des migrants¹⁰²⁴ et que des programmes visant des communautés affectées par des dégradations environnementales existent déjà, l'adoption de normes minimales communes au niveau de l'Union en la matière devrait permettre le développement et la réplique de ces

¹⁰²¹ Commission européenne, COM(2005)669, *Op. Cit.* Jusqu'à présent, au niveau de l'UE, le seul instrument existant qui traite également des conditions d'admission des travailleurs saisonniers est la résolution du Conseil de 1994 concernant la limitation de l'admission à des fins d'emploi de ressortissants de pays tiers sur le territoire des États membres, JO C 274 du 19.9.1996, p. 3, adoptée dans le cadre de l'article K.1 du traité sur l'Union européenne. Cette résolution comporte des éléments de définition des travailleurs saisonniers (travailleurs qui « occupent un emploi bien défini répondant normalement à un besoin traditionnel dans l'État membre en question »). Elle établit également la durée maximale de séjour à six mois par période de douze mois et exclut les prolongations de séjour pour un emploi d'un autre type.

¹⁰²² Le retard considérable avec lequel la proposition a été présentée a été déploré par le CdR, Avis Travail saisonnier et détachements intragroupes, Rapporteur: G. E. MILIA, 89ème session plénière, 31 mars et 1 avril 2011, CDR2010/354, pt 16

¹⁰²³ Commission européenne, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier, Bruxelles, le 13.7.2010, COM(2010)0379

¹⁰²⁴ Pour une analyse des différences entre les procédures établies par les États membres pour réguler le travail saisonnier : IOM, Comparative Study of the laws in the 27 EU member states for Legal Migration, including an assessment of the conditions and formalities imposed by each member state for newcomers, 2008, p. 90 et s. et p. 551. Cette étude révèle que certains États membres (CZ, DK, IE, LV, LT) ne reconnaissent pas les travailleurs saisonniers comme une catégorie autonome et englobent ces cas dans les dispositions sur la migration temporaire. Certains États membres (IT par exemple) réservent les permis de travail saisonnier aux ressortissants de certains pays tiers. L'usage d'accords bilatéraux pour gérer les migrations saisonnières est rapporté dans plusieurs États membres (SP, IT, EL, PL). L'étude mentionne le recours à des quotas dans certains États membres (SE et UK notamment qui n'ont pas de quota pour les autres formes de migration à des fins professionnelles) et la limitation de la migration saisonnière à l'emploi dans certains secteurs (FI, SE, UK).

programmes. La flexibilité du système (I) et le lien avec le développement du pays d'origine par la promotion de la migration circulaire (II) sont deux éléments de la proposition de directive fondamentaux pour la problématique des déplacés de l'environnement.

I. L'orientation vers un système souple

- 833.** L'article premier de la proposition de directive indique que son objet est qu'elle détermine « *les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi de travailleur saisonnier et définit les droits des travailleurs saisonniers* ». La proposition instaure ainsi une procédure spéciale d'entrée et de séjour (A) pour les travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers (B) et définit leurs droits (C).

A. Les conditions d'entrée et de séjour

- 834.** C'est un « régime d'entrée souple », au profit de toutes les parties intéressées, que soumet la proposition de directive¹⁰²⁵. Cette procédure est fondée sur des définitions et des critères communs, notamment l'existence d'un contrat de travail ou d'une offre d'emploi ferme précisant le salaire et le nombre d'heures de travail, afin de prévenir l'exploitation des travailleurs migrants (article 5.a).
- 835.** En revanche, le rôle des intermédiaires entre les employeurs et les futurs travailleurs migrants saisonniers n'est pas réglementé. Il existe donc une zone d'ombre concernant la dissémination des informations et les procédures de recrutement ainsi qu'un risque d'ouvrir des canaux d'exploitation, voire de facilitation de la traite des êtres humains, au profit des intermédiaires¹⁰²⁶.
- 836.** Dans le but de limiter les séjours prolongés, la proposition établit une limite à la durée du travail saisonnier dans toute l'Union (six mois par année civile). Une prolongation du contrat ou un changement d'employeur dans le cadre de cette période est possible. La durée du séjour

¹⁰²⁵ Voir les considérants 4 et 13 de la proposition de directive

¹⁰²⁶ Les ONG actives sur les questions de migration ont adopté une déclaration commune sur la proposition de directive travailleurs saisonniers mettant en avant certaines lacunes : « Directive Travailleurs Saisonniers: le respect total de l'égalité de traitement est nécessaire », 20 avril 2011, en vue de l'audition LIBE sur « Les migrations légales après le traité de Lisbonne »

est un point de controverse. Lors des débats au Conseil, plusieurs ministres ont insisté sur la nécessité de prévoir une plus grande flexibilité en la matière¹⁰²⁷. Le CESE a lui aussi demandé le réexamen des dispositions concernant la durée maximale de séjour, en estimant qu'elles ne correspondent pas aux besoins des entreprises, notamment dans les pays qui connaissent deux saisons¹⁰²⁸. Le CdR a quant à lui demandé à ce que la durée maximale soit portée à neuf mois, étant donné que certains types de travail saisonniers, par exemple dans l'agriculture (en particulier la zootechnie, l'horticulture et la floriculture) ou sur les grands chantiers (ingénierie civile et ouvrages d'art) peuvent supposer des périodes de travail plus longues que six mois.¹⁰²⁹

- 837.** Par ailleurs, la proposition prévoit la possibilité de délivrer un permis de travail plurisaisonnier, valable trois ans, ou de mettre en place une procédure simplifiée de réadmission pour les saisons suivantes¹⁰³⁰.
- 838.** La directive proposée rappelle que, conformément à l'article 79.5 du TFUE, les États membres sont libres de procéder à un examen du marché du travail et de décider du nombre de travailleurs saisonniers admis sur leur territoire¹⁰³¹. En aucun cas la directive ne va créer un droit d'admission.
- 839.** Lors des discussions au Conseil, certaines délégations ont souhaité qu'il soit stipulé que la liste des critères d'admission est non exhaustive et qu'elle ne mentionne que les conditions fondamentales, afin de pouvoir l'élargir dans le cadre de leur législation nationale¹⁰³². La Présidence s'est toutefois opposée à ces propositions, en estimant qu'elle minerait l'objectif d'établir des critères communs et priverait la directive de son effet utile. Il en est de même pour les critères de retrait ou de non-renouvellement du permis¹⁰³³.

¹⁰²⁷ Premier échange de vues au Conseil du 7/10/2010

¹⁰²⁸ Aussi le Comité propose-t-il que des dérogations à la durée maximale de séjour puissent être établies au niveau national, tout au moins dans des cas justifiés, en étroite concertation avec les partenaires sociaux et en respectant que le caractère saisonnier du contrat de travail et les possibilités de contrôle afférentes sont bien respectés; CESE, Avis sur la Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier, COM(2010)379 final – 2010/0210(COD), Rapporteuse: C. SCHWENG, 4 mai 2011, CES0801/2011

¹⁰²⁹ CdR, Avis Travail saisonnier et détachements intragroupes, Rapporteur: G. E. MILIA, 89e session plénière, 31 mars et 1 avril 2011, CDR2010/354, pt 25

¹⁰³⁰ Voir *infra* au para. 854

¹⁰³¹ Sur ce point, lors des débats au Conseil, certaines délégations ont exprimé leur vœux de voir inclure dans le texte que les volumes d'admission puissent être aussi fixés par diverses façons, par exemple par secteurs économiques, par régions ou par professions, Conseil de l'UE, Doc. 10164/11

¹⁰³² Conseil de l'UE, Doc. 10164/11

¹⁰³³ A ce sujet, certaines délégations ont souhaité ajouté comme motif supplémentaire les menaces aux « autres

B. Le champ d'application

- 840.** La proposition régleme, de façon imprécise, le champ d'application personnel (a) et sectoral (b) de la directive, ce qui soulève des débats.

a. Le champ d'application personnel

- 841.** L'article 2 prévoit que la directive s'applique aux ressortissants de pays tiers qui résident en dehors du territoire des États membres¹⁰³⁴. Le « travailleur saisonnier » est défini, de façon vague, comme un « *ressortissant d'un pays tiers qui conserve son domicile légal dans un pays tiers mais séjourne temporairement sur le territoire d'un État membre aux fins d'un emploi dans un secteur dont l'activité est soumise au rythme des saisons, sur la base d'un ou plusieurs contrats de travail à durée déterminée, conclu(s) directement entre le ressortissant de pays tiers et l'employeur établi dans un État membre* » (article 3.b).

Le projet de rapport du député socialiste Claude Moraes, adopté le 25 avril 2012 par la Commission LIBE du Parlement européen, demande, parmi les amendements essentiels, que la directive soit également appliquée aux ressortissants de pays tiers résidant déjà dans l'UE mais qui ne sont pas autorisés à travailler en vertu de la législation actuelle. En outre, il recommande de permettre aux ressortissants des pays tiers en situation irrégulière de pouvoir solliciter, pour une période transitoire, un permis de travail saisonnier au titre de cette directive¹⁰³⁵.

intérêts essentiels de l'État membre ». La Présidence a également estimé que ceci limiterait l'harmonisation des législations nationales recherchée. Voir le Doc. 10164/11

¹⁰³⁴ Cet article indique que sont exclus du champ d'application de la directive les ressortissants de pays tiers qui exercent une activité pour le compte d'entreprises établies dans un autre État membre dans le cadre d'une prestation de services au sens de l'article 56 du TFUE, notamment ceux qui sont détachés par des entreprises établies dans un État membre dans le cadre d'une prestation de services conformément à la directive 96/71/CE.

¹⁰³⁵ Parlement européen, Projet de Rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier, (COM(2010)0379 – C7-0180/2010 – 2010/0210(COD)), Commission LIBE, Rapporteur: C. Moraes, 27 mai 2011, PE464.960v02-00

b. Le champ d'application sectoral

- 842.** La proposition de directive indique qu'elle s'applique aux « *activités soumises au rythme des saisons* », qu'elle définit de façon large comme toute « *activité liée à une certaine époque de l'année par une situation ou un événement pendant lequel les besoins de main-d'œuvre sont nettement supérieurs à ceux qui sont nécessaires dans le cadre des activités courantes* » (article 3.c). Une large marge d'appréciation est donc laissée aux États membres. Ceci est à mettre en perspective avec le considérant 10, qui indique que ces activités « *concernent généralement des secteurs tels que l'agriculture, pendant la période de plantation ou de récolte, ou le tourisme, pendant la période des vacances* ».

Le CdR, le CESE, la Commission LIBE et les représentants de la société civile ont tous demandé d'introduire dans la directive des règles qui disposent clairement dans quels secteurs de l'économie des activités saisonnières peuvent être menées, tout en prévoyant d'accepter des dérogations au niveau national en étroite concertation avec les partenaires sociaux¹⁰³⁶.

C. Les droits des travailleurs migrants saisonniers

- 843.** La proposition de directive définit également des dispositions juridiques régissant les conditions de travail et les droits des travailleurs migrants saisonniers. Ce statut est nettement en deçà de la condition des citoyens de l'UE.
- 844.** Elle leur confère le droit à l'égalité de traitement avec les ressortissants des États membres dans certains domaines spécifiques, à savoir la liberté d'association et d'adhésion, les régimes de sécurité sociale, les droits acquis en matière de pension légale basés sur l'emploi antérieur du travailleur et l'accès aux biens et services (article 16.2). L'OIT a notifié au Conseil sa préoccupation au regard de l'absence de disposition en matière d'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne les conditions de travail, alors qu'elle est admise au profit des travailleurs hautement qualifiés dans la directive sur la carte bleue

¹⁰³⁶ Parlement européen, Projet de Rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier, *Op. Cit.*; Comité économique et social européen, Avis sur la Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier, *Op. Cit.*; Comité des Régions, Avis Travail saisonnier et détachements intragroupes, *Op. Cit.*, pt 23; Déclaration commune des ONG (2011), *Op. Cit.*

européenne et dans la directive permis unique¹⁰³⁷.

845. Par ailleurs, la proposition directive contraint les employeurs à fournir la preuve que les travailleurs saisonniers ressortissants d'un État tiers disposeront d'un logement adéquat au loyer non excessif (article 14). Le CdR a constaté que ce droit irait considérablement plus loin que ceux dont jouissent les travailleurs saisonniers ressortissants d'un pays de l'UE et plaide donc vivement auprès des États membres pour qu'ils accordent un traitement similaire aux ressortissants de l'UE¹⁰³⁸. Le CESE a soulevé la question de savoir s'il incombe également à l'employeur de fournir ledit hébergement. Si cette interprétation est exacte, le Comité estime qu'une telle disposition ne serait pas réaliste¹⁰³⁹. La Confédération européenne des syndicats a estimé que les définitions du « logement » et du « loyer » sont problématiques¹⁰⁴⁰. Les ONG de défense des droits des migrants ont demandé à ce que la notion de logement adéquat soit définie par référence aux garanties fournies par l'article 11 du Pacte International pour les droits économiques, sociaux et culturels et le commentaire général 4 du Comité des Nations Unies pour les droits économiques, sociaux et culturels. Elles ont également souligné qu'il n'était pas précisé si les travailleurs migrants saisonniers doivent rester dans le logement en question ou s'ils ont l'option de vivre dans un logement de leur choix. Enfin, elles ont estimé qu'un ratio entre le salaire et le loyer devrait être prévu dans la directive¹⁰⁴¹.

846. La proposition de directive contient des lacunes dans la définition des droits des travailleurs migrants saisonniers. Elle ne régleme pas les coûts de transport et de visa. Elle ne comporte pas non plus de règles en matière d'intégration (comme des cours de langues) et de regroupement familial, ce qui constitue une discrimination par rapport aux autres travailleurs migrants et qui contredit l'agenda européen pour l'intégration. Ceci est d'autant

¹⁰³⁷ Council of the European Union, note received by the Council General Secretariat and the Presidency from the ILO's Office for the European Union and the Benelux countries that analyses the Proposal for a Directive on seasonal employment in light of relevant international labour standards, and in particular of the core ILO Conventions, as well as of the specific conventions in the field of migration and social security, 2 May 2011, Doc 9564/11. L'OIT estime qu'il s'agit d'une discrimination basée sur la nationalité, ce qui est réprimé par la CEDH (Cf arrêts *Gaygusuz c. Autriche*, 19 septembre 1996, §42; *Koua Poirrez c. France*, 30 septembre 2003, §46; *Andrejeva c. Lettonie*, 18 février 2009, §87).

¹⁰³⁸ CdR, Avis Travail saisonnier et détachements intragroupes, *Op. Cit.*, pt 24

¹⁰³⁹ Le Comité rajoute que, toutefois, si l'employeur fournit un logement, celui-ci doit en tout cas pouvoir être inspecté par l'autorité compétente; CESE, Avis sur la Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier, *Op. Cit.*

¹⁰⁴⁰ Confédération européenne des syndicats (CES), Travail saisonnier et transfert intra-entreprise, réunion du Comité exécutif, 13-14 octobre 2010, accessible à <http://www.etuc.org/a/7799> (accédé le 10 janvier 2012)

¹⁰⁴¹ Déclaration commune des ONG (2011), *Op. Cit.*

plus préoccupant dans les cas de permis plurisaisonniers¹⁰⁴². Enfin, la directive proposée ne prévoit pas l'accès à certains droits, comme les droits au chômage, étant donné la durée limitée passée dans le pays d'accueil.

- 847.** Les États membres ont toutefois le droit de maintenir ou d'établir des standards plus favorables (article 4). Il est précisé que ceci peut se faire dans le cadre d'accords bilatéraux et multilatéraux entre l'Union ou l'Union et ses États membres, d'une part, et un ou plusieurs pays tiers, d'autre part, ou entre un ou plusieurs États membres et un ou plusieurs pays tiers. Les États membres pourraient donc être encouragés à négocier des accords bilatéraux avec des États tiers pour réglementer de nombreux aspects du travail saisonnier. Ceci pourrait concerner, par exemple, les critères de sélection et les États membres pourraient cibler les personnes vulnérables aux dégradations environnementales, comme c'est le cas dans le TCLM entre l'Espagne et la Colombie.
- 848.** En plus de proposer un système flexible, la promotion de la migration circulaire par la proposition de directive est un élément très intéressant pour la problématique des déplacés de l'environnement.

II. La dimension circulaire

- 849.** Le développement du concept de mobilité circulaire en droit de l'Union a été lent. Sa promotion est aujourd'hui encouragée par un certain nombre de mesures législatives nationales et européennes. Dans ce cadre, la proposition de directive sur les travailleurs migrants saisonniers prévoit une procédure de réadmission simplifiée adaptée pour les déplacés environnementaux (A).
- La mobilité circulaire est un concept utile pour les déplacés environnementaux, en particulier dans les cas de dégradations lentes ou chroniques, permettant notamment d'alléger temporairement la pression sur les ressources naturelles (B).

¹⁰⁴² Déclaration commune des ONG (2011), *Op. Cit.*

A. Des origines du concept à son inscription dans la proposition de directive

850. Dans une certaine mesure, les migrations circulaires spontanées et non-régulées ont toujours existé. La préoccupation majeure du débat actuel est de trouver la meilleure façon de gérer les flux circulaires dans un cadre légal, au bénéfice de toutes les parties prenantes.

Le concept de « migration circulaire » est apparu dans les années 1980 mais fait toujours l'objet d'un débat sur sa définition¹⁰⁴³. Au sein de l'UE, on dénote un engouement récemment renouvelé pour cette forme de migration. La Commission européenne en a proposé une définition dans sa communication de 2007¹⁰⁴⁴. Elle considère qu'il s'agit d'« *une forme de migration gérée de façon à permettre un certain degré de mobilité licite, dans les deux sens, entre deux pays* ». Cependant, des désaccords demeurent entre les États membres sur la notion même de migration circulaire et sur les modalités de sa mise en œuvre¹⁰⁴⁵. Certains y voient des flux pouvant être contrôlés par le biais de programmes spécifiques, qui limitent strictement le nombre de travailleurs ressortissants de pays tiers et les secteurs dans lesquels ils sont autorisés à travailler (c'est notamment la position des Pays-Bas, de l'Espagne et de l'Allemagne). D'autres pays (en particulier la Suède) soutiennent que la migration circulaire doit être appréhendée comme une forme de migration spontanée.

851. La Communication de 2007 évaluait la pertinence d'inclure des mesures pour promouvoir la mobilité circulaire dans les instruments législatifs proposés dans le Plan d'action de 2005 relatif à la migration légale. Elle suggérait déjà l'introduction d'un permis de travail et de séjour multiannuel pour les travailleurs saisonniers¹⁰⁴⁶. En pratique, l'introduction de telles mesures a été freinée par les limites imposées aux compétences de l'UE en matière de

¹⁰⁴³ Voir OIM (2009), *Op. Cit.*, p. 49 et s.

¹⁰⁴⁴ Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers, Bruxelles, le 16.5.2007, COM(2007) 248 final. Cette communication fait suite à celle intitulée Migration et développement : des orientations concrètes du 1er septembre 2005 (COM(2005)390), dans laquelle le concept de migration circulaire est apparu pour la première fois dans un document de la Commission européenne, à celle intitulée L'Approche globale de la question des migrations, un an après du 31 novembre 2006 (COM(2006)735) et à celle sur un Programme d'action relatif à l'immigration légale du 21 décembre 2005 (COM(2005)669).

¹⁰⁴⁵ OZKUL Derya, "Circular Migration Schemes: Renewed Interests of the Destination Countries", CARIM Summer School 2010, Best Participant Essays Series 2010, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI), European University Institute

¹⁰⁴⁶ COM(2007) 248 final. Elle proposait aussi l'introduction de mesures facilitant la mobilité circulaire dans la directive « carte bleue » relative à l'admission d'immigrants hautement qualifiés et dans la directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des stagiaires rémunérés.

migration légale et la demande du Conseil européen de respecter les besoins des marchés du travail des États membres¹⁰⁴⁷.

- 852.** Ces dernières années, la mobilité circulaire a été encouragée par un certain nombre de mesures législatives nationales et européennes ainsi que par des projets spécifiques.

La directive 2003/109/CE du Conseil, du 25 novembre 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée permet des périodes d'absence de l'État membre concerné sans compromettre l'acquisition du statut de résident de longue durée (article 4.3). Les résidents de longue durée peuvent quitter le territoire de l'État membre concerné pour une période de moins de 12 mois consécutifs sans perdre leur statut (article 9.1.c). La directive 2009/50/CE du Conseil, du 25 mai 2009, établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié autorise ses bénéficiaires à s'absenter jusqu'à 18 mois sans perdre leur statut (article 16.3)¹⁰⁴⁸.

En addition, plusieurs États membres (comme l'Espagne, le Portugal, la France, l'Italie ou les Pays-Bas) ont introduit des permis à entrées multiples ou développé des procédures d'entrées multiples pour faciliter la migration circulaire¹⁰⁴⁹.

- 853.** Dans le programme de Stockholm de décembre 2009, le Conseil européen a demandé à la Commission européenne d'explorer d'autres voies pour promouvoir la mobilité circulaire et de faire des propositions d'ici 2012 dans le cadre de son travail sur le lien entre migration et développement¹⁰⁵⁰. Le document de travail de la Commission sur le lien entre migration et développement publié en novembre 2011 répond à cette demande et indique une liste de mesures qui améliorerait l'impact des migrations circulaires sur le développement et permettrait d'atteindre une situation « triple gagnants ». Parmi ces mesures, l'admission préférentielle d'une année sur l'autre des travailleurs migrants saisonniers qui ont déjà travaillé dans l'UE est à nouveau recommandée¹⁰⁵¹.

¹⁰⁴⁷ Conseil européen, Juin 2007

¹⁰⁴⁸ Ces mesures sont rappelées dans le document de travail de la Commission sur Migration et développement, Accompagnant la Communication relative à l'Approche globale de la question des migrations et de la mobilité, 18 novembre 2011, COM(2011) 743 final, SEC(2011) 1353 final

¹⁰⁴⁹ Cf EMN, "Temporary and Circular Migration: empirical evidence, current policy practice and future options", June 2011

¹⁰⁵⁰ Conseil européen, décembre 2009, pt 62. En application de ce programme, une étude couvrant 24 États membres a été menée par le Réseau européen des Migrations afin de déterminer l'impact des migrations temporaires et circulaires et d'analyser les législations nationales en la matière : EMN (2011), *Op. Cit.*

¹⁰⁵¹ Des cadre juridiques permettant aux migrants de rester en dehors du pays d'origine des période de temps plus longues, sans perdre leurs droits de propriété, de vote ou au travail sont également recommandés; Document

Ainsi, l'article 12 de la proposition de directive instaure une procédure de réadmission simplifiée. Cette procédure permet soit aux États membres de délivrer, dans le cadre d'un seul acte administratif, un « permis de travail plurisaisonnier » couvrant jusqu'à trois saisons consécutives, soit de prévoir une procédure simplifiée visant à faciliter la réadmission l'année suivante des ressortissants de pays tiers qui ont été admis en tant que travailleurs saisonniers.

L'obligation de retour dans le pays d'origine entre les saisons conditionne le système (article 12.2.a).

Un certain nombre d'États membres ont estimé qu'il conviendrait de laisser le choix entre l'octroi de titres de séjour, comme le propose la Commission européenne, ou la délivrance de visas de longue durée aux ressortissants de pays tiers autorisés à séjourner sur leur territoire¹⁰⁵².

L'introduction de cette disposition a en tout cas été accueillie très favorablement par tous les acteurs et commentateurs.

Elle ouvre des options de migration intéressantes pour les déplacés environnementaux, particulièrement ceux affectés par des dégradations chroniques.

B. La valeur ajoutée de la mobilité circulaire pour les déplacés environnementaux

- 854.** L'exposé des motifs de la proposition de directive sur les travailleurs saisonniers souligne que l'accent est notamment mis sur l'éradication de la pauvreté et la réalisation des objectifs de développement du millénaire, faisant que la proposition s'inscrit dans la ligne de la politique de développement de l'UE. Dans cette perspective, ladite proposition promeut la migration circulaire. Un autre motif avéré, au-delà des intentions en matière de co-développement, est d'éviter que les séjours temporaires ne se transforment en séjours permanents. L'objet de ces mesures est que « *ces travailleurs aient des perspectives d'emploi dans l'UE au-delà d'une seule saison et afin que les employeurs de l'UE puissent compter sur une main-d'œuvre plus stable et déjà formée* » (considérant 17).
- 855.** La migration circulaire est une forme de mouvement particulièrement répandue chez les travailleurs saisonniers, ceux-ci étant susceptibles d'être recrutés de façon répétitive au fil

de travail de la Commission sur Migration et développement, Accompagnant la Communication relative à l'Approche globale de la question des migrations et de la mobilité, 18 novembre 2011, COM(2011)743 final, SEC(2011) 1353 final

¹⁰⁵² Débat au Conseil, 2010/0210(COD), 07/10/2010

des ans¹⁰⁵³.

856. Lorsque des régions sont affectées par des dégradations environnementales récurrentes, particulièrement des dégradations lentes telles que des sécheresses cycliques, la migration circulaire peut se présenter comme une option d'adaptation efficace. De telles migrations motivées par des facteurs environnementaux existent déjà. Par exemple, dans la région du Sahel durant la période sèche, il est coutume que les jeunes hommes partent des zones rurales pour travailler dans les villes industrielles¹⁰⁵⁴. Dans les Caraïbes, des traditions similaires existent et l'investissement dans des initiatives ayant un impact sur l'environnement a également été répertorié¹⁰⁵⁵. Avec la migration circulaire, un lien est maintenu entre le migrant, le pays d'origine et le pays de destination, faisant que des solutions durables à long terme peuvent émerger¹⁰⁵⁶. La mobilité circulaire ne diminue pas la vulnérabilité aux dégradations environnementales mais permet d'alléger la pression sur les ressources naturelles et d'acquérir des connaissances et aptitudes, qui pourraient notamment être transposées dans le cadre de projets d'adaptation au changement climatique¹⁰⁵⁷.

857. Au total, la Commission européenne considère que la proposition de directive « *constitue une modification relativement peu importante de la situation actuelle en ce qui concerne tant l'action législative nécessaire que la charge pour les employeurs potentiels* »¹⁰⁵⁸. Si elle est adoptée sans trop de modifications, elle offrirait un cadre juridique propice au

¹⁰⁵³ Selon l'analyse d'impact de la Commission européenne, « *le nombre de travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers devant être admis dans l'Union pour répondre aux futurs besoins de main-d'oeuvre est estimé à 230.000 par an. Il est estimé qu'au moins la moitié d'entre eux, soit 115 000, remplissent les conditions pour bénéficier d'un permis plurisaisonnier ou d'une readmission simplifiée* », SEC(2010) 888

¹⁰⁵⁴ IOM, "Migration, Environment and Climate Change : Assessing the Evidence", 2009, 448 pages, p. 328

¹⁰⁵⁵ Sur ce cas : CONWAY Dennis and LORAH Paul, "Environmental protection policies in Caribbean small islands : Some St. Lucian examples", *Caribbean Geography*, March 1995, Vol 6, n°1, p. 16-27; CONWAY Dennis and POTTER Robert B., Caribbean Transnational Return Migrants as Agents of Change, *Geography Compass*, Vol 1, Issue 1, January 2007, p. 25-45

¹⁰⁵⁶ Les implications de la migration circulaire sur le développement humain sont analysées par: NEWLAND Kathleen, "Circular Migration and Human Development", UNDP, Human Development Reports, Research Paper 2009/42, October 2009, 30 pages. Voir aussi : SKELDON Ronald, "Managing Migration for Development : Is Circular Migration the Answer ?", *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, Vol 11, n°1, January 2010, p. 21-33

¹⁰⁵⁷ A ce sujet : TACOLI Cecilia, "Crisis or adaptation? Migration and climate change in a context of high mobility", Paper prepared for Expert Group Meeting on Population Dynamics and Climate Change UNFPA and IIED, in collaboration with UN-HABITAT and the Population Division, UN/DESA, 24-25 June 2009, 14 pages, p. 7-9

¹⁰⁵⁸ Voir à ce propos : Commission européenne, Document de Travail des Services de la Commission, Résumé de l'analyse d'impact accompagnant la Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier, COM(2010) 379 final, 13.7.2010, SEC(2010) 888

développement d'accords bilatéraux et multilatéraux sur le modèle du TCLM ou de RSE, en laissant aux États membres une certaine flexibilité dans l'application du régime, une condition clé comme l'a démontrée l'étude de ces deux modèles, et en proposant des critères d'admission très souples. L'autre aspect fondamental pour la problématique des déplacés environnementaux est la promotion de la migration circulaire. Au niveau de la délivrance des permis de travail plurisaisonniers, les États membres conservent également une large marge d'appréciation. Cette conséquence du partage des compétences en matière de migration légale fait que la dimension bilatérale restera très importante.

Le second cadre au niveau de l'UE pouvant permettre la mise en place d'accords du type TCLM ou RSE est les partenariats pour la mobilité créés dans le cadre de l'AGMM.

§2. Les partenariats pour la mobilité

- 858.** La Commission européenne a estimé en novembre 2011 que « *La prise en compte des migrations dites environnementales (...) doit être considérée comme une composante intrinsèque de l'approche globale* »¹⁰⁵⁹. Invention récente assez curieuse¹⁰⁶⁰, les partenariats pour la mobilité sont appelés à devenir le cadre principal de la coopération instaurée entre l'UE et ses partenaires dans le cadre de l'AGMM¹⁰⁶¹.

Les partenariats pour la mobilité semblent être un outil propice pour développer des programmes de mobilité saisonnière en faveur des déplacés de l'environnement. En effet, il est expressément stipulé dans ces partenariats qu'ils ont pour objet de « *mieux gérer les migrations légales et professionnelles, y compris les migrations circulaires et temporaires* »¹⁰⁶². Si la rhétorique derrière ces programmes est adaptée (I), en pratique il

¹⁰⁵⁹ Commission européenne, COM(2011)743, *Op. Cit.*

¹⁰⁶⁰ Selon les termes du Professeur De Bruycker; DE BRUYCKER Philippe, "The policy of the European Union", in *International Migration Law and Policies in the Mediterranean Context*, Round Table, organised by the International Institute of Humanitarian Law and IOM, Sanremo, 15-16 December 2008, p. 138

¹⁰⁶¹ Selon la COM(2011)743final, « *Un second cadre peut être proposé à titre alternatif sous la forme du programme commun pour les migrations et la mobilité. Cette solution peut être envisagée par les pays partenaires, l'UE et les États membres lorsque les deux parties souhaitent instaurer une coopération approfondie, mais que l'une ou l'autre n'est pas disposée à assumer l'ensemble des obligations et des engagements* ».

¹⁰⁶² Conseil de l'Union européenne, Déclaration commune sur un partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et l'Arménie, 6 octobre 2011, Doc 14963/11. Toutefois, ces partenariats ne peuvent être conclus que « *après que certaines conditions auront été satisfaites, telles que la coopération en matière d'immigration clandestine et la conclusion d'accords de réadmission* », COM(2007)248final

existe de nombreux doutes quant à la possibilité pour les partenariats pour la mobilité d'offrir un cadre pour le développement et la réplication de programmes de migration saisonnière sur le modèle du TCLM ou du RSE (II).

I. Un cadre adapté en théorie

- 859.** En théorie, tant sur le plan formel (A), que géographique (B) ou matériel (C), les partenariats pour la mobilité paraissent proposer un cadre adéquat pour développer des programmes de mobilité saisonnière en faveur des déplacés environnementaux.

A. Dimension formelle

- 860.** Les partenariats pour la mobilité ne sont pas des accords juridiques internationaux, mais des déclarations communes, sans valeur juridique, entre l'UE, ses États membres et le pays tiers partenaire¹⁰⁶³. Le Professeur Philippe De Bruycker a toutefois souligné qu'« *il ne faut pas minimiser leur importance trop rapidement parce que ce sont des textes signés au plus haut niveau par les parties signataires* »¹⁰⁶⁴. La DG Affaires intérieures conduit et coordonne les négociations, en coopération avec la Présidence, après avoir reçu le feu vert du Groupe de Travail de Haut Niveau Asile et Migration réuni au sein du Conseil qui a identifié au préalable les partenaires stratégiques¹⁰⁶⁵. L'absence de caractère contraignant de ces instruments fait que leur manque de progrès n'est pas sanctionné, bien que la Commission européenne les surveille par le biais de tableaux de notation.

Les partenariats pour la mobilité sont conçus comme un cadre évolutif à long terme, fondé sur le dialogue politique et la coopération, et mis en œuvre par le biais d'initiatives de l'UE et des États membres, « *dans la limite de leurs compétences respectives, conformément aux procédures applicables et en tenant dûment compte du principe de la préférence*

¹⁰⁶³ Dans chacune des déclarations communes, il est affirmé clairement que « *Les dispositions de la présente déclaration commune n'ont pas pour objectif de créer des droits ou obligations juridiques relevant du droit international* ». Pour une critique de la forme juridique des partenariats pour la mobilité : CARRERA Sergio and HERNÁNDEZ I SAGRERA Raül, "The Externalisation of the EU's Labour Immigration Policy. Towards Mobility or Insecurity Partnerships ?", CEPS Working Document n° 321, 2009

¹⁰⁶⁴ DE BRUYCKER (2008), *Op. Cit.*, p. 138

¹⁰⁶⁵ NELLEN-STUCKY Rachel, "Partnering for Migration. The Ambiguous case of 'Mobility Partnerships' between the European Union and Selected Third Countries", Working Paper, Universität Luzern, Kultur- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Politikwissenschaftliches Seminar, 2010

communautaire »¹⁰⁶⁶. Ils restent ouverts à tout État membre qui souhaite y participer¹⁰⁶⁷. La base volontaire de la participation à ces cadres de partenariats est positive, en ce qu'ils ne sont supportés que par des signataires motivés, ce qui empêche les risques de blocage, et que ces derniers peuvent commencer à coopérer immédiatement¹⁰⁶⁸.

Ce sont des cadres de partenariat souples et taillés sur mesure en fonction des préoccupations et des intérêts communs au pays partenaire et à l'Union¹⁰⁶⁹.

- 861.** Au total, ces partenariats constituent un nouveau mode de gouvernance des migrations qui serait adéquat pour traiter certains aspects des déplacements environnementaux¹⁰⁷⁰. La flexibilité du cadre juridique et l'approche pays par pays, avec une adaptation au contexte local, ont été identifiés comme deux conditions fondamentales du bon fonctionnement du TCLM et du RSE.

B. Dimension géographique

- 862.** Le Cap-Vert et la Moldavie ont été choisis en 2008 comme états pilotes pour l'établissement des premiers partenariats pour la mobilité¹⁰⁷¹. Puis, la Géorgie en 2009¹⁰⁷² et l'Arménie en 2011¹⁰⁷³ ont signé une déclaration commune sur un partenariat pour la mobilité. Depuis 2010, la Commission européenne et le Ghana négocient l'établissement d'un partenariat pour la

¹⁰⁶⁶ Conseil de l'Union européenne, Déclaration commune sur un partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et l'Arménie, 6 octobre 2011, Doc 14963/11

¹⁰⁶⁷ Actuellement, seule la France participe aux quatre partenariats pour la mobilité qui ont été signés. La majorité des États membres participent à un ou deux de ces partenariats. La Finlande, Malte et l'Autriche ne participent à aucun des partenariats.

¹⁰⁶⁸ Ceci a été relevé par la Commission européenne dans l'évaluation de 2009 : Commission Staff Working Document, *Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration*, SEC(2009)1240 final, 18.9.2009, p. 4

¹⁰⁶⁹ Cet aspect est rappelé dans la COM(2011)743

¹⁰⁷⁰ Sur le concept de gouvernance dans la dimension extérieure des politiques en matière de justice, liberté et affaires intérieures: BALZACQ Thierry, "The Frontiers of Governance: Understanding the External Dimension of EU Justice and Home Affairs", in T. Balzacq (ed.), *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs: Governance, Neighbours, Security*, Palgrave Studies in European Union Politics, London, 2009, p. 1-32

¹⁰⁷¹ En ce qui concerne le Cap-Vert, la déclaration conjointe a été adoptée le 5 juin 2008. Seuls cinq États membres de l'UE y participent: l'Espagne, la France, le Luxembourg, le Portugal et les Pays-Bas. En revanche, quinze les États membres participent au partenariat pour la mobilité avec la Moldavie signé également le 5 juin 2008 : la Bulgarie, Chypre, la République Tchèque, la France, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lituanie, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et la Suède.

¹⁰⁷² Seize États membres ont signé le partenariat pour la mobilité avec la Géorgie le 30 novembre 2009: la Belgique, la Bulgarie, la République tchèque, le Danemark, l'Allemagne, l'Estonie, la Grèce, la France, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie, la Suède et le Royaume-Uni.

¹⁰⁷³ L'Union européenne et dix États membres (Belgique, Bulgarie, République tchèque, Allemagne, France, Italie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie et Suède) ont signé une déclaration commune sur un partenariat pour la mobilité avec l'Arménie le 23 octobre 2011.

mobilité. Les négociations avec le Sénégal stagnent en revanche depuis 2009.

Jusqu'à présent, le maintien d'une action balancée envers le Sud et l'Est de l'Union, pour des raisons d'équilibre interne, a donc guidé le choix des pays tiers partenaires.

Le Programme de Stockholm a considéré comme une priorité de « *poursuivre et étendre l'utilisation de l'instrument que constitue le partenariat pour la mobilité, qui est le principal cadre de coopération stratégique, global et à long terme pour gérer les migrations avec les pays tiers et qui apporte une valeur ajoutée par rapport aux cadres bilatéraux existants* »¹⁰⁷⁴.

Les pays voisins ont été identifiés comme les destinataires prioritaires de ces partenariats. En plein printemps arabe, la Communication (2011)292 de mai 2011 annonçait que leur lancement « *avec les pays du Sud de la Méditerranée constitue un instrument essentiel* »¹⁰⁷⁵. Dans cette perspective, des négociations avec le Maroc, la Tunisie et l'Égypte ont été ouvertes¹⁰⁷⁶. Les négociations avec le Maroc se sont achevées en juin 2013 avec la signature du partenariat¹⁰⁷⁷.

Le lancement de tels partenariats est intéressant pour les déplacements environnementaux étant donné que de nombreuses personnes déplacées par des dégradations environnementales proviennent des pays du Sud de la Méditerranée ou traversent leur territoire. Il semble que l'on s'écarte des motifs traditionnels d'équilibre interne pour choisir les pays partenaires et que l'on donne enfin priorité aux pays qui connaissent de véritables urgences migratoires¹⁰⁷⁸.

C. Dimension matérielle

- 863.** Contrairement à leur intitulé, les partenariats pour la mobilité ne portent pas uniquement sur la mobilité, mais reflètent les quatre volets de l'AGMM, à savoir la migration légale, la lutte contre la migration illégale, le lien entre migration et développement et la protection

¹⁰⁷⁴ Conseil Européen, *Le Programme de Stockholm*, Op. Cit., pt 6.1.1

¹⁰⁷⁵ Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, Un dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du Sud de la Méditerranée, 24 mai 2011, COM(2011) 292 final

¹⁰⁷⁶ Conseil européen, Conclusions, 23-24 juin 2011, EUCO 23/1/11 REV 1. Les conclusions indiquent que « *Comme la Commission l'a proposé dans une récente communication, la première étape consistera à nouer avec les pays concernés un vaste dialogue structuré sur les migrations, la mobilité et la sécurité* ». Voir la Communication intitulée Un dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du Sud de la Méditerranée, COM(2011) 292 final. Ce dialogue a été engagé avec la Tunisie et le Maroc, comme en atteste le Conseil de l'UE, *Conclusions du conseil affaires étrangères sur la réaction de l'UE face à l'évolution de la situation dans les pays du voisinage méridional*, 3130^e session, Bruxelles, 30 novembre et 1^{er} décembre 2011, Doc 17967/11

¹⁰⁷⁷ Déclaration conjointe établissant un partenariat de mobilité entre le Royaume du Maroc et l'Union européenne et ses États membres, signé à Luxembourg le 7 juin 2013

¹⁰⁷⁸ DE BRUYCKER (2008), *Op. Cit.*, p. 139

internationale (le dernier pilier ayant été ajouté fin 2011). De cette façon, ils donnent une substance opérationnelle à l'AGMM, dont ils constituent l'instrument principal. La déclaration commune signée, avec l'Arménie en octobre 2011, indique que son objet est *« d'établir un partenariat pour la mobilité, fondé sur la réciprocité, ayant pour objectifs de mieux gérer les migrations légales et professionnelles, y compris les migrations circulaires et temporaires, dans les limites des compétences respectives des signataires et en tenant compte de la situation de leur marché de l'emploi et de leur situation socio-économique, de renforcer la coopération en matière de migrations et de développement, de prévenir et combattre l'immigration irrégulière, le trafic de migrants et la traite des êtres humains ainsi que de promouvoir une politique efficace en matière de retour et de réadmission, tout en respectant les droits de l'homme et les instruments internationaux relatifs à la protection des réfugiés et en tenant compte de la situation du migrant et du développement socio-économique des signataires »*.

- 864.** Les déplacements environnementaux étant une problématique horizontale nécessitant des actions à divers niveaux pour les enrayer, l'approche globale des phénomènes migratoires que permettent les partenariats pour la mobilité est particulièrement appropriée. C'est un agenda à la fois large et équilibré, en ce qu'il prend en compte les intérêts des pays tiers, qui est affiché. Pour la question des déplacements environnementaux, deux aspects sont particulièrement importants. Tout d'abord, l'effort qui devrait être réalisé en matière d'admission des migrants, particulièrement pour des motifs de travail. Ensuite, l'action sur les causes structurelles des migrations et sur les mesures favorisant le développement dans les pays et les régions d'origine et de transit¹⁰⁷⁹.
- 865.** Comme cela l'a été mentionné, le partenariat constitue un catalogue de projets dans le domaine migratoire, qui sont mis en œuvre entre les États membres et les pays tiers, selon la devise « donner plus pour recevoir plus »¹⁰⁸⁰. Une liste des projets proposés est annexée à chaque déclaration commune. Certains ont des objectifs généraux et d'autres des objectifs spécifiques.
- 866.** Le lancement de tels partenariats avec des pays d'origine de déplacés environnementaux favoriserait la compréhension mutuelle de ces phénomènes à travers les projets d'information,

¹⁰⁷⁹ Sur le discours officiel et le contenu annoncé des partenariats pour la mobilité : CARRERA and HERNÁNDEZ I SAGRERA (2009), *Op. Cit.*, p. 11 et s.

¹⁰⁸⁰ Commission européenne, COM(2011)743, *Op. Cit.*

ainsi que l'activité économique et l'emploi, ce qui profiterait au développement économique et social de ces pays et favoriserait la lutte contre les causes structurelles de certaines de ces migrations.

- 867.** Les partenariats pour la mobilité représentent donc a priori un cadre approprié pour le développement de programmes de mobilité saisonnière sur le modèle du TCLM ou du RSE. Ils sont en effet flexibles, destinés à être adaptés à la situation de chaque pays et mis en œuvre à travers des projets, qui visent non seulement la gestion de la mobilité circulaire et temporaire, mais aussi le développement du pays d'origine. De plus, l'extension de leur couverture géographique vers le sud de la Méditerranée est intéressante, en ce qu'il s'agit d'une région identifiée comme un « point chaud » en matière de déplacements environnementaux. Dans la pratique, cependant, de nombreuses limites tempèrent cet enthousiasme.

II. Un cadre limité en pratique

- 868.** Si sur les plans formel (A), géographique (B) et matériel (C), les partenariats pour la mobilité semblent appropriés pour développer des programmes de mobilité temporaire en faveur des déplacés environnementaux, ils comportent aussi des limites dans chacune de ces dimensions.

A. Dimension formelle

- 869.** La participation des États membres sur base volontaire et la division des compétences entre l'UE et les États membres en matière d'immigration légale, constamment rappelées dans les documents publiés par les institutions européennes sur la question, causent des problèmes. La capacité de la Commission européenne lors des négociations est limitée, certains aspects essentiels aux yeux des pays partenaires (comme l'accès au marché du travail, l'établissement de programmes faisant correspondre l'offre et la demande ou de standards d'admission plus favorables) étant sous le contrôle des États membres¹⁰⁸¹. Sans un engagement des États membres, la Commission européenne n'est pas en mesure d'offrir beaucoup d'incitatifs en retour dans les négociations, mis à part la facilitation pour

¹⁰⁸¹ La signature d'accords mixtes aurait été requise étant donné la répartition des compétences pour les domaines concernés par ces partenariats, mais a été écartée au profit d'un instrument sans valeur juridique pour éviter les risques de blocage.

l'obtention de visas pour certaines catégories de personnes. Ceci semble faible comparé aux efforts en matière de réadmission et de contrôle des frontières qui sont demandés aux pays tiers partenaires.

Étant donné que, d'une part, les États membres sont réticents à transférer plus de compétences à l'Union en matière d'immigration légale¹⁰⁸² et que, d'autre part, leur participation aux partenariats pour la mobilité conclus jusque-là a été limitée, il existe des doutes quant à la possibilité pour ces partenariats de devenir un cadre pour développer des programmes de migration saisonnière pour les déplacés environnementaux dans le futur.

B. Dimension géographique

870. Mis à part le très récent partenariat conclu avec le Maroc, les partenariats qui ont pu être conclus jusqu'à ne l'ont été qu'avec des pays mineurs en terme de taille et de potentiel migratoire. L'importance de l'émigration dans ces pays n'a pas été une préoccupation dans leur choix. Ils ont été en revanche vus comme des cibles faciles, avec qui les partenariats pourraient être conclus rapidement. Ces pays n'ont que peu influencé les négociations et le contenu des partenariats¹⁰⁸³. Ce manque de prise en compte des préoccupations du pays partenaire a posé problème avec le Sénégal. Le gouvernement sénégalais n'a en effet pas répondu aux propositions de la Commission européenne, jugeant que ses intérêts n'y apparaissaient pas.

L'approche coercitive de l'UE dans les négociations des partenariats pour la mobilité peut poser des problèmes pour conclure des partenariats avec des grands pays d'émigration. Lors de l'évaluation de 2009, la Commission a pris note de la nécessité de prendre en considération les objectifs et les besoins des pays tiers partenaires dès la phase préalable pour permettre l'ouverture géographique annoncée¹⁰⁸⁴.

¹⁰⁸² Sur les tensions entourant l'harmonisation des politiques d'immigration légale : CARRERA Sergio, "Building a Common Policy on Labour Migration : Towards a Comprehensive and Global Approach in the EU ?", CEPS Working Document n° 256, Brussels, 2007; GROENENDIJK Kees, "Access of Third-Country Nationals to Employment under the New EC Migration Law", in F. Julien-Laferriere, H. Labaye and O. Edström (eds), *The European Immigration and Asylum Policy: Critical Assessment Five Years after the Amsterdam Treaty*, Brussels, Bruylant, 2005, p. 141-174

¹⁰⁸³ Au sujet de l'inégalité entre les signataires : TRIANDAFYLLIDOU Anna, "Attempting the Impossible ? The Prospects and Limits of Mobility Partnerships and Circular Migration", ELIAMEP Thesis 1/2009, Hellenic Foundation for European & Foreign Policy, Athens, January 2009

¹⁰⁸⁴ Commission Staff Working Document, Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration, SEC(2009) 1240 final, 18.9.2009, p. 3

C. Dimension matérielle

- 871.** Les partenariats pour la mobilité étaient annoncés comme un cadre au sein duquel des projets pour favoriser la migration légale et professionnelle, y compris la migration temporaire et circulaire, seront mis en œuvre. En pratique, les projets proposés par les États membres se sont presque exclusivement concentrés sur la lutte contre l'immigration illégale¹⁰⁸⁵. Les quelques projets relatifs à la migration légale ne visent pas vraiment la création de nouveaux canaux de migration pour les ressortissants des pays tiers mais plutôt la diffusion d'information sur les conditions de vie et de travail dans l'UE et les mesures pouvant renforcer l'intégration de ceux qui sont déjà dans l'UE¹⁰⁸⁶. Dans le partenariat avec la Moldavie, par exemple, seuls la République Tchèque et Chypre ont proposé de mettre en place des projets de migration circulaire, tout en insistant sur le fait que ces programmes comprendront un soutien à la réintégration des migrants en retour. En matière d'accès au marché du travail, seuls trois pays ont proposé, de façon extrêmement vague, des projets¹⁰⁸⁷. La mise en avant de la promotion de la mobilité dans l'intitulé de ces partenariats apparaît donc comme un artifice visant à les rendre plus attractifs pour les pays tiers¹⁰⁸⁸.
- Par ailleurs, les partenariats pour la mobilité n'ont pas entraîné de coordination des projets bilatéraux, ni la proposition de projets communs par plusieurs États membres. Aucune approche européenne n'émerge vraiment.
- 872.** Si les partenariats pour la mobilité constituent de prime abord un cadre attractif pour développer et coordonner des programmes de mobilité saisonnière en faveur des déplacés de

¹⁰⁸⁵ Pour une analyse critique du contenu des partenariats : WESTH OLSEN Anne Sofie, "The 'right' Mobility Partnership between the European Union, Morocco and Tunisia", DIIS Policy Brief, December 2011. Les difficultés éprouvées pour élargir le focus des partenariats pour la mobilité à d'autres thèmes que ceux liés à la sécurité de l'UE sont relatées par : BABAYAN Diana, *Balancing Security and Development in Migration Policy –EU Mobility Partnerships*, Master Thesis in European Interdisciplinary Studies, Academic Year 2009/2010, College of Europe, Natolin Best Master Thesis 01/2010, 78 pages, p. 43 et s.

¹⁰⁸⁶ RESLOW Natasja, "Explaining the development of EU migration policy : the case of the Mobility Partnerships", Paper prepared for the fifth Pan-European Conference on EU Politics, Porto, Portugal, 23-26 June 2010, p. 10. Voir aussi : CARRERA and HERNÁNDEZ I SAGRERA (2009), *Op. Cit.*, p. 21 et s.

¹⁰⁸⁷ Cf Conseil de l'Union européenne, Déclaration commune sur un partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et la Moldavie, 21 mai 2008, Doc 9460/08. L'annexe indique que « *L'Italie propose de poursuivre la mise en oeuvre de son projet de soutien aux candidats souhaitant entrer dans le marché du travail italien et promouvra dans ce cadre, à l'intention des citoyens moldaves, des projets spécifiques à certains secteurs. La Suède propose de mettre en place un projet pilote de diffusion d'informations, en République de Moldavie, sur le recrutement de travailleurs provenant de pays tiers prévu dans le cadre de la réforme prochaine du régime en vigueur en Suède en matière de migrations de main-d'oeuvre. La Pologne propose une admission sur le marché du travail temporaire polonais sans obligation d'obtenir un permis de travail* ».

¹⁰⁸⁸ L'intitulé « partenariats pour la sécurité » serait plus approprié selon CARRERA and HERNÁNDEZ I SAGRERA (2009), *Op. Cit.*, p. 19

l'environnement, en réalité les chances sont minimes. Le tableau est noirci par la participation des États membres à la carte, les limites résultant du partage des compétences et la tendance à réduire leur contenu aux questions sécuritaires liées au contrôle des frontières et à la lutte contre l'immigration illégale, malgré la rhétorique de la promotion de la migration légale. Enfin, on ne peut que constater que ces partenariats ne procurent pas aux personnes concernées de garanties en matière de sécurité juridique. Ils ne présentent pas de règles claires et transparentes, ce qui est contraire aux exigences du droit de l'UE¹⁰⁸⁹.

¹⁰⁸⁹ Sur la perspective du migrant : CARRERA and HERNÁNDEZ I SAGRERA (2009), *Op. Cit.*, p. 32 et s.. L'importance de la sécurité juridique est rappelée au considérant 20 de la proposition de directive travailleurs migrants saisonniers : « *Compte tenu de la situation particulièrement vulnérable des travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers et de la nature temporaire de leur mission, il convient de définir clairement les conditions de travail applicables à ces travailleurs, afin de garantir la sécurité juridique en rattachant ces conditions à des instruments contraignants à l'égard de tous, assurant une protection efficace des droits des travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers, tels que des lois ou des conventions collectives d'application universelle* », COM(2010)379, *Op. Cit.* La sécurité juridique est une des valeurs de l'Etat de droit sur lesquelles est fondée l'Union selon l'article 2 du TUE. Sur la notion de sécurité juridique : BASILIEN-GAINCHE Marie- Laure, « La vertu constituante de l'Union européenne: la promotion des principes de l'Etat de droit », in *L'Union européenne: Union de droit, Union des droits*, Mélanges en l'honneur de Philippe Manin, 2010, Pedone, 958 pages, p. 35-52; Voir aussi : GALLIANO Lionel, « La situation juridique de l'étranger en France ou l'insécurité juridique comme moyen de régulation de l'immigration », *Revue Asylon(s)*, n°4, mai 2008

Conclusion du Chapitre I

874. S'engager dans des circuits de migration saisonnières à des fins de travail est une option intéressante pour des personnes qui ne peuvent plus vivre dans leur habitat à cause de dégradations environnementales cycliques ou temporaires. Des programmes bilatéraux existent déjà au profit de communautés vulnérables. Ils sont cependant de nature pilote et sont conduits à petite échelle.

875. Le développement de ces programmes au niveau de l'Union est probable. Tout d'abord, du fait de l'établissement d'un cadre juridique commun pour réglementer ce secteur par le biais d'une directive et suite à l'annonce de l'extension des partenariats pour la mobilité.

La proposition de directive travailleurs migrants saisonniers prévoit une procédure d'admission accélérée pour les travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers, fondée sur une définition et des critères communs souples, une réglementation des conditions de séjour et de travail et une facilitation de la mobilité circulaire d'une année sur l'autre. Si elle est adoptée sans trop de modifications, cette directive très attendue offrirait un cadre propice au développement d'accords bilatéraux ou régionaux de migration saisonnière afin de soutenir des communautés affectées par des dégradations environnementales.

En outre, les partenariats pour la mobilité, présentés par l'UE comme l'outil le plus prometteur pour l'intégration des mesures en matière de migration du travail dans le cadre de son action extérieure, pourraient également servir de cadre pour développer de tels programmes. Leur rôle et leurs caractéristiques en font un mécanisme adapté à la régulation de schémas de mobilité temporaire et circulaire. Leur développement n'a cependant pas, pour l'instant, reflété la rhétorique sous-tendant officiellement ces partenariats, l'emphase ayant été mise sur la lutte contre l'immigration illégale et le contrôle des frontières. Par ailleurs, leur géométrie variable (au regard de la participation des États membres) met à mal la cohérence du système et la volonté de l'UE d'offrir une politique d'immigration commune.

876. L'étude des potentialités de la catégorie des travailleurs migrants saisonniers en tant que catégorie de rattachement pour les déplacés de l'environnement doit être vue comme un exemple. Le rattachement à d'autres catégories créées dans le cadre de la politique en matière d'immigration légale de l'UE peut être envisagé. Les travailleurs hautement qualifiés, les chercheurs, les étudiants ou les personnes suivant une formation professionnelle sont autant

de catégories réglementées au niveau de l'UE auxquelles des déplacés environnementaux peuvent être rattachés. Des programmes, bilatéraux ou régionaux, ciblant ces secteurs précis et favorisant l'admission de personnes vivant dans des régions affectées par des dégradations environnementales pourraient aussi être mis en place.

Il n'en reste pas moins, qu'en raison du partage assez complexe des compétences en matière d'immigration légale entre l'UE et ses États membres, le niveau bilatéral restera extrêmement important, quelle que soit la catégorie de rattachement qui sera sollicitée.

- 877.** Il faut enfin conclure sur la question lancinante qui était en arrière-plan de cette étude, à savoir celle de la cohérence entre l'action de l'UE dans le cadre des volets interne et externe de sa politique d'immigration légale, en ce qui concerne la promotion de la catégorie de travailleurs migrants saisonniers. Les finalités en matière d'encouragement de la mobilité, telles qu'elles sont annoncées d'une part, dans la proposition de directive sur les travailleurs migrants saisonniers et, d'autre part, dans les partenariats pour la mobilité coïncident. Le volet externe organise les relations entre l'Union et les États tiers, en se présentant comme la continuation du volet interne. La cohérence matérielle de l'action est donc présumée. Toutefois, sur le plan opérationnel, les objectifs officiels ne sont pas relayés dans le cadre de l'action extérieure, celle-ci se focalisant sur le contrôle des flux. On pourrait donc conclure à une incohérence entre l'action dans le volet extérieur et celle dans le cadre de la dimension interne. Or, cette crainte d'une incohérence est tempérée par le constat que c'est l'ensemble de la politique d'immigration, et pas seulement son volet externe, qui est en fait arrimé à une logique de contrôle des flux¹⁰⁹⁰. Si la cohérence est maintenue, des questions majeures se posent pour les droits des migrants et l'admission sur le territoire de l'UE des déplacés de l'environnement par le biais du développement de programmes de migration saisonnière en leur faveur, que ce soit dans le volet interne ou le volet externe de la politique d'immigration, puisque quel que soit le cadre, cette politique ne répond pas en pratique aux objectifs annoncés en matière d'encouragement de la mobilité et de soutien au développement du pays d'origine.

¹⁰⁹⁰ Pour un constat similaire dans le cadre de la politique d'asile : BARBOU DES PLACES Ségolène, « Un exemple d'incohérence entre les volets interne et externe de l'ELSJ : l'asile », communication lors du colloque « Le volet externe de l'ELSJ de l'Union européenne : quelles articulations pour quelle cohérence? », Rennes, 22-23 septembre 2011

Chapitre II. La protection consulaire des citoyens de l'Union lors des désastres environnementaux

- 879.** La situation des citoyens de l'UE déplacés par des dégradations environnementales dans les pays tiers ne soulève guère de controverses, et encore moins de passion de la part des spécialistes des migrations environnementales. Ce désintérêt est dû au fait qu'ils représentent un problème clairement moins alarmant en termes numériques, qu'ils sont moins vulnérables et qu'ils bénéficient du droit « *fondamental et individuel* » de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres¹⁰⁹¹. Pourtant, il n'en reste pas moins qu'ils peuvent requérir une aide particulière lorsqu'ils se retrouvent dans un pays tiers affecté par une catastrophe naturelle.
- 880.** Depuis le traité de Maastricht, un des attributs de la citoyenneté de l'Union est le droit de bénéficier dans un pays tiers, où l'État du ressortissant en question n'est pas représenté, de la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre, dans les mêmes conditions que les nationaux de cet État¹⁰⁹². En effet, selon l'article 23 du TFUE, les

¹⁰⁹¹ Ce droit, énoncé à l'article 21 du TFUE, constitue une des libertés fondamentales du marché intérieur. Il est régi par la directive 2004/38 du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, JOUE L 158 du 30 avril 2004, p. 77. En vertu de son article 6, « *les citoyens de l'Union ont le droit de séjourner sur le territoire d'un autre Etat membre pour une période allant jusqu'à trois mois, sans autres conditions ou formalités que l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité* ». Pour une durée de plus de 3 mois, les ressortissants de l'UE doivent satisfaire aux critères de l'article 7.1, à savoir être un travailleur salarié ou non salarié dans l'État membre d'accueil ou disposer dans le cas contraire des ressources suffisantes. Pour une analyse de la directive 2004/38/CE ainsi que d'une jurisprudence fournie en la matière: ILIOPOULOU Anastasia, « *Libre circulation et non-discrimination : Éléments du statut du citoyen de l'Union européenne* », Thèse pour le doctorat en droit, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne-Thèses, 2008, 795 pages. Voir aussi : RODIERE Pierre, « Libre circulation des personnes et citoyenneté européenne dans la jurisprudence de la Cour de justice », *RTDE*, 2006, p. 163-182; CARLIER Jean-Yves, « Le devenir de la libre-circulation des personnes dans l'Union européenne: regard sur la directive 2004/38 », *CDE*, 2006, n°1-2, p. 13-34; CARLIER Jean-Yves et GUILD Elspeth (dir), « *L'avenir de la libre circulation des personnes dans l'UE* », 2006, Bruylant, 328 pages

¹⁰⁹² L'origine de cette disposition remonte au milieu des années 1980. Le Comité « Europe des citoyens », dit Comité Adonino du nom de son Président, institué par le Conseil européen de Fontainebleau en 1984, fut chargé de présenter un rapport sur la citoyenneté européenne. Ce Comité présenta son rapport, contenant une première ébauche du droit à la protection consulaire pour les citoyens CE non représentés à l'étranger, en 1985 après le Conseil européen de Milan (Adonnino Pietro, "A People's Europe. Reports from the ad hoc Committee", Bulletin CE, supplément 7/85, pt 2.6). Une décision du 28 février 1986 des ministres des affaires étrangères au sein de la coopération politique mentionnait que les États membres examineront la question. Avant l'entrée en force du traité de Maastricht, dans le cadre de la coopération politique européenne, le groupe de travail sur les affaires consulaires a élaboré un ensemble d'orientations non contraignantes pour la protection des ressortissants de la Communauté non représentés par les missions de la Communauté dans les pays tiers (Guidelines for the Protection of Unrepresented EC Nationals by EC Missions in Third Countries), qui ont été adoptées par le Comité politique lors de sa 241^e réunion, les 29 et 30 mars 1993. Sur les origines de la protection consulaire en droit de l'UE : IANNIELLO SALICETI

citoyens européens bénéficient d'une protection étendue en dehors du territoire de l'Union, qui s'exerce dans les situations de catastrophe naturelle notamment. La mise en forme de ce mécanisme a été ambivalente (Section 1) et sa mise en œuvre demeure aléatoire, particulièrement dans les situations de crise telles que les catastrophes naturelles (Section 2).

Section 1. Une mise en forme ambivalente

- 881.** Joseph Weyland, représentant permanent du Luxembourg auprès de l'UE de 1984 à 1991, relate que « *le principe même de l'établissement de ce droit au sein de la CIG n'a pas fait l'objet de controverses* », mais que, par contre, « *sa formulation technique était plus difficile* »¹⁰⁹³.

Ainsi, si les fondements de ce mécanisme de protection étendue consacré à l'article 23 du TFUE n'ont pas fait l'objet de débat étant donné ses buts à la fois pratiques et symboliques (§1), sa définition fut délicate et des ambiguïtés demeurent, notamment sur le type de protection dont il est question (§2).

§1. Des fondements indiscutés

- 882.** L'inscription dans les traités du droit à la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre, lorsque l'État du ressortissant en question n'est pas représenté dans le pays affecté, répondait à deux visées : un objectif pratique (I) lié à l'accroissement concomitant des déplacements internationaux des citoyens de l'UE et des crises sur la planète, spécialement les crises environnementales, et un dessein symbolique (II) en tant que voie de renforcement de la perception de la solidarité européenne envers ses

Allessandro, "The Protection of EU Citizens Abroad : Accountability, Rule of Law, Role of Consular and Diplomatic Services", *European Public Law*, 2011, Vol XVII, n°1, p. 91-109; Voir aussi POIRAT Florence, « Article II-106 - Protection diplomatique », in *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, sous la dir. de L. Burgorgue-Larsen, A. Levade, F. Picod, Vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2005, 837 pages, p. 578-585, p. 579 et s.

¹⁰⁹³ WEYLAND Joseph, « La protection diplomatique et consulaire des citoyens de l'Union européenne », Chapter 3, in *European Citizenship*, Epaminondas A. Marias (ed), European Institute of Public Administration, Maastricht, 1994, 276 pages, p. 63-68, p. 64

citoyens, de sa dimension politique et de sa légitimité démocratique.

I. Un objectif pratique

883. En pratique, le droit inscrit à l'article 23 du TFUE n'est pas négligeable. Les citoyens européens voyagent massivement en dehors du territoire de l'UE¹⁰⁹⁴ et les cas dans lesquels un État membre n'est pas représenté dans un pays tiers sont nombreux, d'autant plus depuis les derniers élargissements¹⁰⁹⁵. À cette situation, s'ajoute le fait que la représentation des États membres à l'étranger a diminué suite à la crise économique. En dehors de l'UE, il n'y a que trois capitales dans le monde où tous les États membres sont représentés : Pékin, Moscou et Washington D.C.¹⁰⁹⁶.

Par exemple, fin 2004, lorsque le tsunami a frappé l'Asie du Sud Est, destination touristique populaire auprès des européens, la plupart des États membres n'avaient pas de représentation dans les pays affectés. En Thaïlande, 17 États membres étaient représentés, alors que seuls 6 États membres l'étaient au Sri Lanka et 3 au Brunei¹⁰⁹⁷.

Lors du séisme à Haïti en janvier 2010, seule l'Espagne disposait d'une mission diplomatique dans le pays¹⁰⁹⁸. Son engagement dans les opérations de secours aux citoyens européens fut donc très important, d'autant plus que le pays assurait à ce moment la présidence du Conseil. L'organisation de l'évacuation des ressortissants européens, principalement des touristes, fut considérée comme un succès grâce au rôle de coordination joué par le Conseil¹⁰⁹⁹.

¹⁰⁹⁴ En effet, selon Eurostat, chaque année, les citoyens européens effectuent environ 180 millions de déplacements à l'extérieur du territoire de l'Union et entre 30 et 50 millions d'expatriés européens vivent dans des pays tiers. Il est également estimé qu'environ 7 millions de citoyens européens voyagent chaque année vers des pays où leur gouvernement n'a pas de représentation. Pour plus de statistiques : Gallup organization, "Consular Protection", Flash EB n°188, survey requested by DG Justice and coordinated by DG Communication, 2006

¹⁰⁹⁵ « Dix-huit pays tiers ne comptent aucun État membre représenté, dix-sept n'en comptent qu'un seul et onze en comptent deux. Parmi ces pays figurent un certain nombre de destinations touristiques appréciées par les citoyens de l'Union (par exemple, les Bahamas, la Barbade, Madagascar, les Maldives et les Seychelles). Les représentations diplomatiques et consulaires des États membres sont particulièrement peu nombreuses en Amérique centrale, dans les Caraïbes, en Asie centrale, en Afrique centrale et en Afrique occidentale. On estime que 8,7% des citoyens de l'Union qui voyagent en dehors de celle-ci se rendent dans des pays tiers où leur État membre n'a pas de représentation consulaire ou diplomatique », Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Pour une protection consulaire effective dans les pays tiers: la contribution de l'Union européenne, Plan d'action 2007-2009, 5 décembre 2007, COM(2007)767

¹⁰⁹⁶ Voir : CARE, "Consular and Diplomatic Protection. Legal Framework in the EU Member States", CARE (Citizens Consular Assistance Regulation in Europe) project partners (Ittig-Cnr, University of Vienna, IISA), Final report, December 2010

¹⁰⁹⁷ Commission européenne, Livre vert sur La protection diplomatique et consulaire du citoyen de l'Union dans les pays tiers, COM(2006)712, 28 novembre 2006, pt 1.5

¹⁰⁹⁸ CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 644

¹⁰⁹⁹ CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 644-645. Dans ce rapport, l'importance du rôle de coordination du

884. La Commission européenne estime, sur la base des informations que lui ont transmises les États membres, qu'environ 0,53 % des citoyens de l'Union ont recours à une assistance consulaire lorsqu'ils voyagent dans des pays tiers, ce qui équivaut à au moins 425000 cas par an. Les estimations indiquent qu'au moins 37000 de ces cas concernent des citoyens de l'Union dont l'État membre n'est pas représenté dans le pays tiers où ils se trouvent¹¹⁰⁰. La Commission impute en partie le faible nombre de demandes d'assistance consulaire au fait que ce droit est méconnu du public¹¹⁰¹.

885. L'octroi d'une assistance consulaire par un État membre à des ressortissants européens qui ne sont pas ses nationaux est pratiqué par tous les États membres¹¹⁰². Peu de statistiques sont cependant fournies en la matière et les États membres ne sont pas toujours en mesure de donner des précisions sur le type d'aide et le nombre de personne aidées¹¹⁰³.

Il n'en reste pas moins que, dans la pratique, la couverture consulaire et diplomatique des citoyens européens en dehors du territoire de l'UE a été foncièrement étendue depuis le traité de Maastricht. Ces dernières années, les attentes des citoyens en matière d'assistance consulaire ont augmenté et la nécessité d'améliorer la protection consulaire s'accroîtra sûrement à l'avenir, à mesure que les citoyens de l'Union seront mieux informés du droit que leur confère l'article 23 du TFUE et sous l'effet de l'intensification des déplacements internationaux et des besoins de protection résultant de la multiplication des désastres naturels et de leur médiatisation de plus en plus prononcée.

Conseil a notamment été attestée par le gouvernement italien, p. 275.

¹¹⁰⁰ Commission européenne, COM(2007)767, *Op. Cit.*

¹¹⁰¹ *Ibid.*. La Communication relève qu'une enquête Eurobaromètre a révélé que parmi les personnes interrogées, 23% seulement avaient entendu parler des possibilités offertes par cette disposition.

¹¹⁰² CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 680

¹¹⁰³ Ainsi, les Pays-Bas mentionnent avoir offert une assistance suite au tsunami en Asie à des citoyens européens, mais précisent n'avoir aucune donnée disponible à ce sujet; National Report on the Netherlands, in CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 513

II. Un dessein symbolique

886. En 1992, la reconnaissance de ce que le Doyen Claude Blumann a pu appeler une « *ébauche de communautarisation de la protection diplomatique* »¹¹⁰⁴ traduisait la volonté d'attacher au statut de citoyen de l'Union des prérogatives concrètes en promouvant sa dimension extérieure. Il s'agissait, selon les termes de la première décision prise dans le domaine, de renforcer « *la perception de l'identité de l'Union européenne dans les pays tiers* » et « *la perception de la solidarité européenne par les citoyens concernés* »¹¹⁰⁵.
887. La traduction à l'échelle de l'UE du concept de citoyenneté s'est avérée difficile¹¹⁰⁶. Elle s'est accompagnée de la reconnaissance de droits corollaires, dont jouissent sans distinction tous les ressortissants des États membres, sous réserve qu'ils remplissent les conditions exigées pour leur mise en œuvre¹¹⁰⁷. Un statut particulier et ambigu, résultat d'un « *compromis communautaire typique qui en limite la portée juridique* »¹¹⁰⁸, a été conçu, avec l'idée d'un approfondissement progressif, proportionnel au niveau d'intégration européenne. Ce statut se démarque du concept de citoyenneté, tel que développé à l'échelle nationale¹¹⁰⁹, par deux

¹¹⁰⁴ BLUMANN Claude, « Une ébauche de communautarisation de la protection diplomatique », in *Vers l'Europe des citoyens*, ouvrage collectif du GERCIE, *Revue juridique du Centre-ouest*, numéro spécial, 1992, 272 pages, p. 257

¹¹⁰⁵ Décision 95/553/CE du 19 décembre 1995 des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, concernant la protection des citoyens de l'Union européenne par les représentations diplomatiques et consulaires, JO L 314/73 du 28 décembre 1995, entrée en vigueur le 3 mai 2002. La dimension symbolique est aussi soulignée par KOVAR Robert et SIMON Denys, « La citoyenneté européenne », *Cahiers de droit européen*, n°3-4, 1993, p. 285-316, p. 312

¹¹⁰⁶ Philippe ICARD (dir.) avec la collaboration de Juliette OLIVIER, *Une citoyenneté européenne dans tous ses États*, EUD, septembre 2009, 130 pages. La transposition à l'échelle de l'UE de la citoyenneté n'est toujours pas complète. Dans ses conclusions de décembre 2009, le Conseil européen a déclaré que « *la citoyenneté européenne doit devenir une réalité tangible* »; Conclusions du 10 et 11 décembre 2009 sur Le Programme de Stockholm.

¹¹⁰⁷ DAVID Franck, « La citoyenneté de l'Union, statut fondamental des ressortissants des États membres », *RTDE*, 2003, n°39, p. 561-578, p. 569

¹¹⁰⁸ CABROL Karine, « Paul Magnette (1999), La Citoyenneté européenne. Droits, Politiques, Institutions, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, Collection Etudes européennes », *Politique européenne*, 2001, Vol 1, n° 2, p. 115-118

¹¹⁰⁹ Selon sa définition classique, la citoyenneté est l'élément formateur du lien juridique et politique entre l'individu et l'État. Voir : CLOSA Carlos, "A New Social Contract? EU Citizenship as the institutional basis of a new social contract: some sceptical remarks", EUI Working Paper RSC No. 96/48. Selon Olivier Costa, « *Il importe aussi de souligner le décalage qui existe entre la citoyenneté telle qu'elle est habituellement conçue dans les États membres de l'Union – où elle s'exprime principalement dans les élections et, éventuellement, les référendums – et la citoyenneté qui s'affirme à l'échelle de l'Union. Celle-ci ne répond pas à un modèle républicain et s'avère multiple, complexe et technique. En ne s'épuisant pas dans la représentation politique et en faisant une large place à la dimension judiciaire, elle tranche avec le légicentrisme commun aux États membres, et évoque davantage le modèle américain* », COSTA Olivier, « Les citoyens et le droit communautaire: les usages élitaires des voies de recours devant les juridictions de l'Union », *Revue internationale de politique comparée*, 2002, n°1, Vol. 9, p. 99-118. Paul Magnette souligne que « *Dans son cadre habituel, la citoyenneté se recoupe d'ordinaire avec la nationalité, ce qui rend malaisée la tâche de l'en distinguer. Or, ici la citoyenneté s'exprime à l'état pur, puisqu'elle ne correspond à*

caractéristiques, qui conditionnent le bénéfice du droit à la protection consulaire et diplomatique de l'article 23 du TFUE. Les articles 9 du TUE et 20.1 du TFUE, qui précisent le cadre formel de la citoyenneté de l'Union, disposent que « *Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas* ». L'article 20.2 du TFUE ajoute que « *Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités* »¹¹¹⁰. S'en suit un bref « inventaire à la Prévert » des droits constitutifs de la citoyenneté de l'Union, dont la liste n'est pas close¹¹¹¹. Cette synthèse, nouveauté déjà présente dans le projet de Constitution pour l'Europe (article I-10), n'entraîne pas de modification de fond mais répond à un souci de clarification. Ainsi, d'une part, on relève que le manque d'autonomie de la citoyenneté de l'Union. Par définition, il s'agit d'une citoyenneté de superposition, puisqu'elle est dérivée de la citoyenneté nationale et s'y ajoute¹¹¹². D'autre part, on a pu dénoncer sa vacuité juridique au niveau de ses attributs, puisque l'ensemble de droits garantis par les traités dans le cadre de la citoyenneté de l'Union est mal défini, peu lisible et que, de plus, peu sont spécifiquement réservés aux citoyens européens¹¹¹³. L'imprécision du concept juridique de citoyenneté européenne se répercute sur ses droits constitutifs, faisant que le contexte dans lequel s'inscrit le droit de l'article 23 du TFUE manque de consistance. Malgré

aucune nationalité européenne », MAGNETTE Paul, *De l'étranger au citoyen : construire la citoyenneté européenne*, De Boeck Supérieur, 1997, 196 pages, p. 21

¹¹¹⁰ Il n'est là que confirmation de la jurisprudence *Van Gend & Loos* qui, en reconnaissant l'effet direct de principe du droit communautaire, a érigé les ressortissants des États membres au rang de sujets de droit de l'ordre juridique communautaire (Voir CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, C-26/62, rec. 1963, p. 3). Les citoyens puisent leurs droits dans le traité, à tous le moins dans les dispositions ayant effet direct parce que claires, précises et inconditionnelles. Avec la citoyenneté européenne, une nouvelle étape est franchie; le ressortissant communautaire voit son patrimoine juridique complété par des droits nouveaux qui débordent la sphère économique. Bénéficiant d'une garantie juridictionnelle, ces droits ont acquis une effectivité considérable, notamment le droit de séjour et de circulation. Appliqué par la Cour en combinaison avec le principe d'égalité de traitement consacré à l'article 12 TCE, celui-ci a permis une extension du champ d'application du droit communautaire à des domaines y échappant a priori et a corrélativement imposé de nouvelles obligations à la charge des États membres. Le point d'orgue de ce processus est le développement jurisprudentiel de droits sociaux attachés à la citoyenneté européenne (à propos d'une allocation d'éducation, voir CJCE, 12 mai 1998, *Martinez Sala*, C-85/96, rec.1998, p. I-2691; à propos d'une allocation garantissant un minimum de moyens d'existence, voir CJCE, 20 septembre 2001, *Grzelczyk*, C-184/99; à propos de l'attribution d'une aide aux étudiants, voir CJCE, 15 mars 2005, *Bidar*, C-209/03 et enfin, plus récemment voir, à propos d'une aide à la formation, CJCE, 23 octobre 2007, *Morgan*, C-11/06, rec. 2007, p. I-09161). Cf CARLIER Jean-Yves, *La condition des personnes dans l'Union européenne*, Coll. Précis de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, Larcier, Bruxelles, 2007, 496 pages

¹¹¹¹ MANCIAUX Hélène, « L'introuvable citoyenneté de l'Union dans le projet de Constitution pour l'Europe », *Europe*, n°4, 2004, p. 3-6, p. 6

¹¹¹² « *Cet ajout, plus politique que juridique, préserve l'État nation et l'idée de citoyennetés à degrés* », CARLIER (2007), *Op. Cit.*, p. 273

¹¹¹³ Hélène Manciaux parle ainsi de « *droits en trompe l'œil* »; MANCIAUX (2004), *Op. Cit.*, p. 4. Voir aussi ICARD et OLIVIER (2009), *Op. Cit.*, p. 130 : « *Faut-il en déduire que la citoyenneté européenne est une coquille vide? Sans doute pas. Inscrite dans le texte même du traité, elle offre au juge un point d'appui lui permettant de développer une jurisprudence audacieuse* ». Sur la dimension judiciaire de la citoyenneté européenne : COSTA (2002), *Op. Cit.*

ces critiques, des droits nouveaux se trouvant au cœur de la vie quotidienne des ressortissants de l'Union, débordant la sphère économique, leur sont conférés¹¹¹⁴. Présentée à Maastricht comme la voie du renforcement de la dimension politique et de la légitimité démocratique de l'Union, cette citoyenneté a une dimension symbolique forte¹¹¹⁵. L'insertion du droit à la protection consulaire et diplomatique pour les citoyens de l'Union était comprise comme l'une des voies permettant de renforcer le sentiment d'appartenance des européens à l'Union et à améliorer la visibilité de l'Union auprès des citoyens européens et des pays tiers¹¹¹⁶. Elisa Perez Vera affirme que « *il s'agit d'un « attribut spécifique réellement novateur » par rapport au reste des droits qui à l'extrême, et malgré de sérieuses difficultés pratiques, auraient pu être énoncés comme d'autres virtualités du principe de libre circulation* »¹¹¹⁷.

- 888.** Face à l'incertitude juridique sur la manière dont il fallait entendre le statut juridique du citoyen de l'Union, la Cour de Justice a érigé en principe dans l'arrêt *Grzelczyk* que « *le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres* »¹¹¹⁸. Il en résulte une certaine autonomisation de la notion de citoyenneté européenne, l'existence d'un lien économique quelconque pour admettre le bénéfice des règles européennes au profit des ressortissants des États membres n'étant plus à rechercher¹¹¹⁹. Ne subsiste plus que l'irréductible condition de la possession de la nationalité d'un État membre. La Cour de Justice a été amenée à plusieurs reprises à tracer les contours de la citoyenneté de l'Union et des droits qu'elle comporte¹¹²⁰. En revanche, elle ne s'est

¹¹¹⁴ Commission européenne, COM(2010)603, *Op. Cit.*

¹¹¹⁵ Joseph Weyland rapporte que « *Lancé par le Premier Ministre Felipe Gonzalez en juin 1990 au Conseil européen de Dublin, le concept de citoyenneté européenne était à l'origine une idée politique, mobilisatrice, pour renforcer le sentiment d'appartenance à un groupe* »; WEYLAND (1994), *Op. Cit.*, p. 63

¹¹¹⁶ Adonnino Pietro, "A People's Europe. Reports from the ad hoc Committee", Bulletin CE, supplément 7/85, pt 2.6

¹¹¹⁷ PEREZ VERA Elisa, « Citoyenneté de l'Union européenne », in *Recueil des cours de l'Académie du droit international de La Haye*, 1996, T. 261, p. 243-425, p. 380; citant FALLON Marc, La citoyenneté européenne, *Journal des Tribunaux - Droit Européen*, 22 avril 1994, p. 65-71, p. 70

¹¹¹⁸ CJCE, 20 septembre 2001, *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain la-Neuve*, C-184/99, Rec. 2001, p. I-6193, pt 31. La formule Grzelczyk a été reprise par la suite maintes fois. Voir : CJCE, 11 juin. 2002, C-224/98, *D'Hoop*, Rec. 2002, p. I-6191, pt 28; 17 sept. 2002, C-413/99, *Baumbast*, Rec. 2002, p. I-7091, pt 82; 2 octobre 2003, C-148/02, *Garcia Avelo*, Rec. 2003, p. I-11613, pt 22; 23 mars 2004, C-138/02, *Collins*, pt 61; 29 avril 2004, C-224/02, *Pusa*, pt 16 et 19 oct. 2004, C-200/02, *Chen*, pt 25; *Huber*, 16 décembre 2008, C-524/06, Rec. 2008, p. I-9705, pt 69

¹¹¹⁹ DAVID (2003), *Op. Cit.*, p. 564 et s.

¹¹²⁰ Ainsi que le rappelle l'Avocat général M. DÁMASO Ruiz-Jarabo Colomer dans ses conclusions du 20 mars 2007 sur les affaires jointes C-11/06 et C-12/06. Pour les droits économiques : CJCE, *Collins c. Secretary of State for Work and Pensions*, 24 mars 2004, C-138/02, Rec. 2004, p. I-2703; *Ioannidis*, 15 septembre 2005, C-258/04, Rec. 2005, p. I-8275; *Orfanopoulos and Oliveri*, 29 avril 2004, C-482/01 et C-493/01, Rec. 2004, p. I-5257; *GB-INNO*, 7 mars 1990, C-362/88, Rec. 1990, p. I-667. Pour les droits sociaux : *Garcia Avello c. Belgique*, 2 octobre 2003, C-148/02, Rec. 2003, p. I-11613; *Martínez Sala*, 12 mai 1998, C-85/96, Rec. 1998, p. I-2691; *Grzelczyk*, 20 septembre 2001, C-184/99, Rec. 2001, p. I-6193; *Baumbast*, 17 septembre 2002, C-413/99, Rec. 2002, p. I-7091; *Chen*, 19 octobre 2004, C-200/02, Rec. 2004, p. I-9925; *Förster*, 18

jamais prononcée sur l'article 23 du TFUE¹¹²¹, faisant que ce droit « *reste encore dans une obscurité juridique certaine* », comparé aux autres droits constitutifs de la citoyenneté de l'Union¹¹²².

§2. Une formulation difficile

889. Pratique bien établie en droit international, la protection diplomatique et consulaire « *permet à un État de venir en aide à ses nationaux victimes de dommages ou de difficultés à l'étranger* »¹¹²³. Il s'agit d'« *un des mécanismes du droit international classique qui a le mieux résisté aux épreuves du temps et dont l'utilité est manifeste* »¹¹²⁴.

Le droit créé par l'article 23 du TFUE a une nature particulière. Il emprunte à l'institution traditionnelle du droit international qu'est le droit à la protection diplomatique et consulaire et innove en considérant la spécificité de l'UE et le cadre atypique de la citoyenneté de l'Union¹¹²⁵.

Si la nature juridique de la protection offerte reste ambiguë tant sur le plan terminologique qu'au niveau du contenu de la protection (I), son régime s'inspire de principes issus du droit international et ne comporte pas d'originalité, puisqu'il s'agit d'une protection interétatique subsidiaire s'exerçant selon le principe de l'égalité de traitement (II).

novembre 2008, C-158/07, Rec. 2008, p. I-8507; *Cowan*, 2 février 1989, C-186/87, Rec. 1989, p. I-195; *Meints*, 27 novembre 1997, C-57/96, Rec. 1997, p. I-6689

¹¹²¹ Dans l'ordonnance *Odigitria c. Conseil et Commission* du 28 novembre 1996 (C-293-95 P Rec. 1996, p. I-6147), la Cour a refusé de se prononcer sur la protection diplomatique, jugeant le pourvoi de la requérante irrecevable

¹¹²² TOUZE Sébastien, Aspects récents (et choisis) de la protection consulaire des citoyens de l'Union européenne, *RAE*, 2011, n°1, p. 79-85, p. 79

¹¹²³ BLUMANN Claude et DUBOIS Louis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Litec, Jurisclasseur, 2004, p. 96

¹¹²⁴ PERRUCHOUD Richard, « L'accessibilité et l'étendue de la protection des migrants », in A.S. Millet-Devalle, *L'Union européenne et la protection des migrants et des réfugiés*, *Op. Cit.*, p. 215-228

¹¹²⁵ Sur le rapport entre les normes européennes et le droit international en matière de protection consulaire et diplomatique : VIGNI Patrizia, "The Protection of EU Citizens: The Perspective of International Law", in Larik Joris and Moraru Madalina (eds), *Ever-Closer in Brussels – Ever-Closer in the World? EU External Action after the Lisbon Treaty*, EU Working Papers Law 2011/10, p. 91-106

I. Une nature juridique ambiguë

890. L'article 23 du TFUE et son doublon l'article 46 de la Charte « *restent vagues sur le type de protection en cause* »¹¹²⁶. En effet, leur rédaction est marquée par un manque de rigueur et des confusions dans l'emploi des termes (A). Ces maladresses de vocabulaire ne sont pas fortuites et ne font que confirmer la sensibilité politique du domaine. De surcroît, le contenu de ce droit en cas de situation de crise n'est pas précisé, faisant que c'est à la pratique et au droit dérivé qu'il faut se référer (B).

A. Les incertitudes issues des « ambiguïtés » de vocabulaire

891. L'article 23 du TFUE mentionne « *la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires* ». Il ne fait donc pas référence à la « protection consulaire » ou à la « protection diplomatique », mais à une simple « protection » des citoyens de l'UE, en précisant les acteurs de cette protection.

892. En revanche, l'article 46 de la Charte est intitulé « Protection diplomatique et consulaire ». Cet intitulé est « un contresens » selon le Professeur Touzé, la lecture générale et indifférenciée induite étant impossible au regard du droit international, qui distingue clairement les deux formes de protection¹¹²⁷. Bien que leur finalité soit identique (protéger les droits et les intérêts des ressortissants menacés ou mis en cause sur le territoire d'un autre État), celles-ci se situent sur des « *terrains juridiques différents* »¹¹²⁸.

893. Selon la Commission du droit international, « *la protection diplomatique consiste en l'invocation par un État, par une action diplomatique ou d'autres moyens de règlement pacifique, de la responsabilité d'un autre État pour un préjudice causé par un fait internationalement illicite dudit État à une personne physique ou morale ayant la nationalité du premier État en vue de la mise en œuvre de cette responsabilité* »¹¹²⁹. Cette forme de

¹¹²⁶ GAROT Marie-José, *La citoyenneté de l'Union européenne*, L'Harmattan, Coll. Logiques juridiques, 1999, 368 pages, p. 164

¹¹²⁷ TOUZE (2011), *Op. Cit.*, p. 79

¹¹²⁸ Sur la distinction entre la protection consulaire et la protection diplomatique : PANCARO Jean-Paul, communication lors de la Journée d'études de Lyon de la SFDI sur La protection consulaire, Eds A. Pedone, 2006, p. 75-92

¹¹²⁹ Projet d'articles sur la protection diplomatique, texte adopté par la Commission du droit international à sa cinquante-huitième session, et soumis à l'Assemblée générale dans le cadre de son rapport sur les travaux de ladite session, Annuaire de la Commission du Droit International, 2006, Volume 2(2), p. 71

protection se situe dans le cadre des relations interétatiques. Elle a été définie par la jurisprudence internationale comme un droit de l'État¹¹³⁰.

894. *A contrario*, la protection consulaire n'engage pas la responsabilité d'un État auquel serait reproché le fait d'avoir enfreint une règle de droit international public. Si la Convention de Vienne sur les relations consulaires ne définit pas la protection consulaire, son article 5 en précise la portée, en stipulant que les « fonctions consulaires » consistent *inter alia* à «protéger dans l'État de résidence les intérêts de l'État d'envoi et de ses ressortissants, personnes physiques et morales, dans les limites du droit international» [...]; et de «prêter secours et assistance aux ressortissants, personnes physiques et morales, de l'État d'envoi»¹¹³¹. La protection consulaire relève donc des droits des individus. Elle se produit en cas de «situation de nécessité du "conational", sans tenir compte du comportement des autorités de l'État d'accueil (...). Les seules conditions pour l'exercice de l'assistance consulaire résident donc en la possibilité de communication et d'accès des fonctionnaires consulaires et nationaux (selon l'article 36, paragraphe 1a) de la Convention sur les relations consulaires) et la faculté reconnue aux consuls, par l'article 38 de ladite convention, de s'adresser aux autorités de l'État de résidence »¹¹³².

895. La portée matérielle de l'article 23 du TFUE est un problème ouvert. Présent lors des négociations, Joseph Weyland raconte que la question de la nature de la protection n'avait pas pu être tranchée par la coopération politique et qu'il fut décidé de clarifier ce point ultérieurement. Ainsi, si « dans l'esprit des négociateurs il s'agissait pour l'essentiel d'une protection consulaire conférée au citoyen de l'Union. (...) il semblerait cohérent de ne pas exclure la possibilité d'utiliser cette disposition pour invoquer également une protection diplomatique »¹¹³³. C'est donc la volonté d'atteindre un concept large permettant les deux interprétations (avec ou sans protection diplomatique) qui guida la recherche du compromis et explique l'ambiguïté laissée dans la formulation. Ce type de formulation « énigmatique » est une pratique législative courante quand les États n'arrivent pas à se mettre d'accord sur la

¹¹³⁰ Voir, notamment, l'affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine*, CPJI, Série A, n°2, 30 août 1924, et l'affaire du *Chemin de fer Panevezys-Saldutiskis*, Série A/B, n°76, 28 février 1939

¹¹³¹ Certains États, à l'image du Royaume-Uni, font une distinction entre « protection consulaire » et « assistance consulaire ». Sur ce point : JIMENEZ PIERNAS Carlos, « La proteccion consular y diplomatica del ciudadano de la Union Europea », *Revista de instituciones europeas*, Vol 20, n°1, Enero-abril 1993, p. 9-51, p. 45-48

¹¹³² PEREZ VERA (1996), *Op. Cit.*, p. 382

¹¹³³ WEYLAND (1994), *Op. Cit.*, p. 64

portée d'une disposition¹¹³⁴. C'est ce qui fait dire au professeur Florence Poirat qu'il « demeure sans conteste une ambiguïté - peut être sciemment ménagée par les négociateurs »¹¹³⁵. Il n'en reste pas moins qu'il est « fâcheux qu'une telle confusion se glisse subrepticement dans les textes de références »¹¹³⁶.

896. Les difficultés issues de la formulation problématique de l'article 23 du TFUE ont aussi été mentionnées par certains États membres dans leur contribution au rapport final du projet CARE. Le Royaume-Uni a notamment souligné que cet article se réfère à tort à la protection, alors qu'il n'est question que d'assistance, et a critiqué la confusion entre protection consulaire et diplomatique induite par cet article¹¹³⁷. Affirmant que cet article ne concerne que l'égalité de traitement dans la considération des demandes de protection, les autorités britanniques demandent sa modification afin de clarifier son objet. Le pays ne fera pas de campagne publique pour informer les citoyens européens de ce droit tant que sa formulation n'aura pas été modifiée. Les problèmes liés à l'interprétation de l'article 23 du TFUE sont également soulevés par la contribution de la France¹¹³⁸. La France n'a pas adopté de loi régissant la protection consulaire et diplomatique, celle-ci n'étant basée que sur la pratique administrative qui s'est développée en la matière. Afin de mettre en application les décisions 95/553/CE et 96/409/PESC, deux décrets ont été adoptés. La France ne reconnaît pas un droit à une telle protection et s'interroge sur les conséquences de l'article 23 du TFUE.

897. Malgré ces ambiguïtés, la lecture de l'article 23 du TFUE tend à indiquer (et le droit dérivé le confirme¹¹³⁹) que la forme de protection dévolue relève de l'assistance consulaire aux citoyens en difficulté. Deux éléments soutiennent ce postulat. D'une part, comme l'a souligné le professeur Emmanuel Decaux, « dans la mesure où la protection diplomatique est plus fonctionnelle que territoriale, une présence sur le terrain n'est pas nécessaire pour que l'État d'origine fasse jouer la responsabilité internationale de l'État d'accueil »¹¹⁴⁰. Étant donné l'objet de l'article (permettre le bénéfice pour les ressortissants européens de la protection de la part des autorités consulaires et diplomatiques d'un autre État membre, lorsque l'État dont il

¹¹³⁴ MORARU Madalina, "The Protection of EU Citizens in the World : A legal Assessment of the EU Citizen's Right to Protection Abroad", EUI Working Papers, LAW 2011, n°10, p. 107-128, p. 118, p. 120

¹¹³⁵ POIRAT (2005), *Op. Cit.*, p. 578. Cette position a été qualifiée de « généreuse » par DECAUX Emmanuel: *La protection consulaire et les droits de l'homme*, in SFDI, Journée d'études de Lyon: La protection consulaire, Pedone, Paris, 2006, p. 51-72, p. 60

¹¹³⁶ DECAUX (2006), *Op. Cit.*, p. 51

¹¹³⁷ National Report on the United Kingdom, CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 511 et s

¹¹³⁸ National Report on France, CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 182

¹¹³⁹ Voir *infra*

¹¹⁴⁰ DECAUX (2006), *Op. Cit.*, p. 60

est le ressortissant n'est pas représenté) et le fait que la présence territoriale n'est pas requise pour la protection diplomatique, il s'avère que les rédacteurs du traité n'ont entendu traiter que de l'assistance consulaire. D'autre part, l'article 23 du TFUE fait référence à la protection des autorités diplomatiques et consulaires. Or, la protection diplomatique « *appartient inéquivoquement aux États en tant que tels et non à leurs représentations diplomatiques ou consulaires* »¹¹⁴¹. C'est donc bien seulement l'assistance consulaire qui est envisagée en réalité.

Cette dernière, de nature administrative, est extrêmement diverse et couvre notamment l'aide apportée dans le cadre des catastrophes naturelles¹¹⁴².

- 898.** Si les actes dérivés ont mis l'accent sur les situations de crise¹¹⁴³, l'article 23 du TFUE ne mentionne pas d'application spécifique de la protection qu'il met en place. Aucune procédure ou aucun standard particulier ne sont donc requis par la base juridique dans de tels contextes. Ce faisant, c'est au droit dérivé et à la pratique qu'il faut se référer.

B. Le contenu de l'assistance consulaire suite aux désastres naturels

- 899.** Les désastres naturels entraînent généralement une rupture des services locaux de base (tels que les transports et les télécommunications), qui empêche les victimes de recevoir un soutien immédiat. Par ailleurs, la perte des documents d'identité, des documents de voyage et des effets personnels est souvent une conséquence de la catastrophe.

Dans de telles situations, les citoyens européens peuvent exprimer diverses attentes¹¹⁴⁴. Selon le rapport final du projet CARE, les services communément fournis par les autorités diplomatiques et consulaires des États membres lors des désastres naturels comprennent: la localisation et la prise de contact des citoyens européens en détresse, l'information et le maintien du contact avec leur famille, le maintien du contact avec le ministère des affaires intérieures afin de recevoir des instructions et du soutien dans la région du désastre, des visites sur place si nécessaire et le soutien aux victimes, ce qui inclut l'organisation

¹¹⁴¹ PEREZ VERA (1996), *Op. Cit.*, p. 382

¹¹⁴² DOUMBE-BILLE Stéphane, « L'assistance consulaire », in SFDI, Journée d'études de Lyon « La protection consulaire », Pedone, Paris, 2006, p. 101-114

¹¹⁴³ Voir *infra* aux para 918 et s.

¹¹⁴⁴ L'assistance consulaire au rapatriement est le type d'aide le plus désiré, suivi par la possibilité de communiquer avec une personne qui comprend sa langue, la possibilité de contacter les membres de sa famille, son patron ou sa banque et la possibilité d'obtenir une aide juridique et financière; Gallup organization, (2006), *Op. Cit.*

d'évacuations¹¹⁴⁵.

Ce sont logiquement les États membres qui identifient un grand nombre de leurs ressortissants dans la région affectée qui sont les plus actifs pour déployer des moyens d'aide. L'envoi d'unités consulaires additionnelles est une pratique courante¹¹⁴⁶.

900. La réponse de l'UE aux catastrophes naturelles s'effectue sous le terme générique de réponse aux « crises ». Celles-ci peuvent aussi concerner les attaques terroristes, les conflits, les pandémies. Cette réponse se développe sur base *ad hoc*, en fonction des caractéristiques et de l'ampleur de la crise en cours. En effet, la base juridique de la protection consulaire et le droit dérivé en la matière ne fournissent que très peu d'indications quant à la procédure et aux standards à respecter.

Les évacuations se font de façon aléatoire, sans plan de contingentement préalable, en n'étant guidées que par la devise « *aucun citoyen ne sera laissé derrière* »¹¹⁴⁷. Les désastres récents ont prouvé que la coopération était essentielle pour évacuer de manière efficace les citoyens européens en détresse. Dans ces cas, le mécanisme civil de protection joue un rôle important¹¹⁴⁸.

901. Le projet CARE a mis en évidence que, dans de nombreux États membres (notamment l'Allemagne¹¹⁴⁹, la Finlande¹¹⁵⁰, l'Irlande¹¹⁵¹, la Lituanie¹¹⁵², la Pologne¹¹⁵³, la Roumanie¹¹⁵⁴, le Royaume-Uni¹¹⁵⁵), il n'existe pas non plus de règles spécifiques pour régir les urgences consulaires dans les cas de désastre naturel.

902. Toutefois, si elles ne sont pas prises spécifiquement en compte, les catastrophes naturelles

¹¹⁴⁵ CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 642 et s.

¹¹⁴⁶ Par exemple, suite au tremblement de terre à Haïti en janvier 2010, le Danemark, la Belgique, l'Italie, la Suède et les Pays-Bas ont dépêché sur place du personnel d'urgence pour soutenir leurs ressortissants et les citoyens européens; CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 644-645

¹¹⁴⁷ MORARU (2011), *Op. Cit.*, p. 118

¹¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 128. Cf. Décision du Conseil du 23 octobre 2001 instituant un mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile, JO L 297 du 15.11.2001, p. 7-11. Voir aussi la décision du Conseil du 8 novembre 2007 instituant un mécanisme communautaire de protection civile (refonte), JO L 314 du 1.12.2007, p. 9-19, qui étend l'utilisation du mécanisme de protection civile à l'assistance consulaire aux citoyens européens en cas d'urgence majeure survenant dans des pays tiers (article 2.10 et considérant 18).

¹¹⁴⁹ National Report on Germany, CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 204

¹¹⁵⁰ National Report on Finland, CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 173

¹¹⁵¹ National Report on Ireland, CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 256

¹¹⁵² National Report on Lithuania, CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 310

¹¹⁵³ National Report on Poland, CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 357

¹¹⁵⁴ National Report on Romania, CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 415

¹¹⁵⁵ National Report on the United Kingdom, CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 546

représentent les principaux cas de mise en œuvre de l'assistance consulaire en temps de crise aux côtés des situations de conflits armés¹¹⁵⁶. Dès lors, si les désastres naturels se fondent dans une procédure générale applicable à divers types de crises, ils en constituent un des exemples de mise en application les plus importants.

II. Un régime juridique dépourvu d'originalité

- 903.** Le régime de protection mis en place par l'article 23 du TFUE a donné lieu à des commentaires contrastés. S'il a été qualifié de « réelle avancée »¹¹⁵⁷, il n'est qu'une extrapolation de l'institution consacrée en droit international, codifiée dans les conventions de Vienne de 1961 et 1963, que tous les États membres ont ratifié¹¹⁵⁸. « *Une telle solution ne présente pas de caractère révolutionnaire en droit international* », selon les professeurs Kovar et Simon¹¹⁵⁹.

Ce régime de protection emprunte aux traits de l'institution consacrée en droit international car il s'agit d'une protection interétatique (A), s'exerçant à titre subsidiaire selon le principe de l'égalité de traitement (B).

A. Une protection interétatique

- 904.** On constate que, ainsi formulé, ce droit à la protection diplomatique et consulaire consiste seulement en « *une extension du principe de l'égalité de traitement à ce domaine, et non un droit opposable à l'Union* »¹¹⁶⁰. Examinant la nature de la protection offerte, les professeurs Robert Kovar et Denys Simon observent que « *la formule retenue n'est pas celle d'une protection diplomatique et consulaire européenne (...). Il ne s'agit pas non plus d'une protection commune* »¹¹⁶¹.

¹¹⁵⁶ Un certain nombre d'États membres (particulièrement des petits États tels que Chypre et la Lettonie) ont rapporté n'avoir pas mis en pratique l'assistance consulaire en temps de crise du type attaque terroriste ou pandémie, mais seulement dans des situations de désastre naturel et de conflit militaire; National Report on Cyprus and National Report on Latvia, CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 119 et p. 292

¹¹⁵⁷ Selon BLUMANN et DUBOIS (2004), *Op. Cit.*, p. 96

¹¹⁵⁸ Certains États membres (la Belgique, Chypre, le Luxembourg et le Royaume-Uni) n'ont pas adopté de législation nationale particulière en dehors des lois mettant en application ces deux conventions. Sur ce point : CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 580

¹¹⁵⁹ KOVAR et SIMON (1993), *Op. Cit.*, p. 313

¹¹⁶⁰ MAGNETTE Paul, *La Citoyenneté européenne. Droits, Politiques, Institutions*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, Coll. Études européennes, 1999, 249 pages, p. 185

¹¹⁶¹ KOVAR et SIMON (1993), *Op. Cit.*, p. 312: « *On constatera immédiatement que la formule retenue n'est pas celle d'une protection diplomatique et consulaire européenne, qui aurait permis de substituer ou*

- 905.** La première proposition, rédigée par le gouvernement espagnol en 1991, puis reprise par la Commission européenne et soutenue par le Parlement européen, concevait un droit à la protection diplomatique par l'Union elle-même¹¹⁶². Celle-ci fut écartée, l'UE n'étant à l'époque dotée ni de la personnalité juridique, ni de l'infrastructure diplomatique requise¹¹⁶³. La protection sous forme interétatique fut finalement choisie. Les professeurs Robert Kovar et Denys Simon notent que « *l'option retenue à Maastricht est infiniment plus modeste : elle consiste simplement en une extension de la protection diplomatique et consulaire classique, sur la base d'un mécanisme interétatique, préservant le monopole des États membres ut singuli dans l'exercice de cette fonction de protection* »¹¹⁶⁴.
- 906.** L'article 35 du TUE (ex-article 20 du TUE) aurait pu servir de base juridique pour développer une protection par l'Union elle-même ou une protection commune¹¹⁶⁵, puisqu'il prévoit que les missions diplomatiques et consulaires des États membres coopèrent avec les délégations de l'UE et d'autres organisations internationales concernées pour mettre en œuvre le droit de protection visé à l'article 20.2.c du TFUE ainsi que les mesures adoptées en application de l'article 23 dudit traité.
- 907.** Le droit énoncé à l'article 23 du TFUE fait partie des droits constitutifs de la citoyenneté de l'Union relevant de la logique juridico-politique de « *l'isopolitie* », selon l'expression de Paul Magnette¹¹⁶⁶. Afin de mettre en évidence le double sens de la citoyenneté de l'Union, l'auteur classe ses droits constitutifs en deux catégories, selon la relation juridique qu'ils instaurent. D'un côté, il y a ceux relevant de « *l'isopolitie* », que sont les « *droits issus de l'application du droit communautaire opposables aux États membres* », et de l'autre côté, il y a ceux

d'ajouter à la protection exercée par chaque Etat membre une protection assurée par la Communauté ou l'Union en tant que telle. Il ne s'agit pas non plus d'une protection commune, dont l'exercice, subsidiaire ou complémentaire, aurait pu être confié à la collectivité des États membres ».

¹¹⁶² Pour un commentaire de la proposition espagnole : JIMENEZ PIERNAS (1993), *Op. Cit.*, p. 17 et s. L'auteur estime que la proposition était ambitieuse mais juridiquement peu rigoureuse.

¹¹⁶³ « *Cela aurait impliqué la transformation de l'Union en Etat fédéral ou, au moins, la reconnaissance explicite pour l'Union d'un jus legationis semblable à celui dont jouissent ses Etats membres* », PEREZ VERA (1996), *Op. Cit.*, p. 381

¹¹⁶⁴ KOVAR et SIMON (1993), *Op. Cit.*, p. 313. Il existe ainsi une certaine contradiction avec la volonté d'innovation affichée selon PUISSOCHET Jean-Pierre, « La pratique française de la protection diplomatique », in J.F. Flauss (dir.), *La Protection Diplomatique: Mutations contemporaines et pratiques nationales*, Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 118

¹¹⁶⁵ DOLLAT Patrick, *La citoyenneté européenne. Théorie et statuts*, Coll. Pratique du droit communautaire, Bruylant, Bruxelles, 2008, 698 pages, p. 481

¹¹⁶⁶ MAGNETTE (1999), *Op. Cit.*, p. 134-135. L'auteur souligne que les propositions initiales du gouvernement espagnol et de la Commission européenne entraient dans la logique de la sympolitie en prévoyant que les ressortissants des États membres puissent se prévaloir directement de la protection de l'Union.

relevant de « *la sympolitie* », que sont les « *droits « européens » directement opposables aux institutions communautaires* »¹¹⁶⁷. La logique de l'isopolitie vise à étendre l'égalité de traitement entre ressortissants de l'UE au regard du droit des États membres. La majeure partie des droits constitutifs de la citoyenneté de l'Union se situent dans cette logique, cette citoyenneté « *s'entenda[n]t donc d'abord d'une ouverture réciproque des citoyennetés nationales* »¹¹⁶⁸.

- 908.** Faute de retenir le concept de protection par l'Union elle-même, il ressort qu'il ne s'agit que d'une « *mutualisation de l'assistance consulaire et diplomatique* »¹¹⁶⁹. Autrement dit, un mécanisme de représentation « par procuration », reprenant les usages diplomatiques et consulaires bien établis¹¹⁷⁰. Cette « relativisation » de l'exigence traditionnelle du lien de nationalité est en phase avec les évolutions récentes du droit international en la matière¹¹⁷¹. En effet, il est admis « *en l'absence de relations diplomatiques entre deux États, (...) [qu'] un État tiers peut être habilité à agir au nom de l'État qui ne dispose pas de mission diplomatique, et être chargé de la protection des ressortissants de ce dernier* »¹¹⁷². La Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques prévoit en son article 6 la possibilité de représentation diplomatique commune¹¹⁷³. De même, l'article 8 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963 admet la délégation des fonctions consulaires et son article 18 permet la nomination d'un même fonctionnaire consulaire par deux ou plusieurs États¹¹⁷⁴. Une telle possibilité est aussi reconnue par l'article 2§3 de la

¹¹⁶⁷ CABROL (2001), *Op. Cit.*, p. 115-118

¹¹⁶⁸ MAGNETTE (1999), *Op. Cit.*, p. 134. Parmi les droits relevant de l'isopolitie, l'auteur mentionne aussi la liberté de circulation et de séjour et certains droits politiques, comme le droit de vote aux élections municipales et européennes. A côté, il existe le droit d'adresser une pétition au Parlement européen, s'adresser au médiateur de l'Union, s'adresser aux institutions de l'Union dans une des langues du traité.

¹¹⁶⁹ LECLERC Stéphane, « Les droits du citoyens européens », in *La citoyenneté européenne*, S. Leclerc et J.F. Akandji-Kombé (éd), Bruylant, coll. Rencontres européennes, n°6, 2007, 167 pages, p. 51-80, p. 61

¹¹⁷⁰ Kovar et Simon soulignent que « *l'exercice des compétences traditionnellement assumées par les missions diplomatiques et les postes consulaires au profit des nationaux de l'Etat accréditaire ou d'envoi peut donc parfaitement être exercé "par procuration", sans que soit bouleversé la pratique diplomatique et consulaire classique* »; KOVAR et SIMON (1993), *Op. Cit.*, p. 313

¹¹⁷¹ SIMON Denys et MARIATTE Flavien, « Le « droit » à la protection diplomatique : droit fondamental en droit communautaire ? », *Europe*, Novembre 2006, Étude 11, p. 4-7, p. 6. « *Historiquement, c'est le lien de nationalité qui fonde le droit de protection de l'État (...). La Convention de La Haye de 1930 avait posé comme règle: Un État ne peut exercer sa protection diplomatique au profit d'un de ses nationaux à l'encontre d'un État dont celui-ci est le national* », AGNU, Commission du droit international, Quarante neuvième session, Genève, 12 mai 18, A/CN.4/L.537, 5 juillet 1997

¹¹⁷² DOLLAT (2008), *Op. Cit.*, p. 482

¹¹⁷³ Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques, entrée en vigueur le 24 avril 1964

¹¹⁷⁴ La Convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963 repose sur un certain nombre de principes comme l'exigence d'un lien de nationalité avec l'État protecteur. Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963, entrée en vigueur le 19 mars 1967.

Convention européenne sur les fonctions consulaires du 11 novembre 1967¹¹⁷⁵. Ces conventions sont donc flexibles en ce qui concerne la protection par procuration, sous réserve de notification à l'État de résidence.

909. Un autre principe issu du droit international (article 8 de la Convention de Vienne de 1963), repris dans l'article 23 du TFUE, est que l'assistance ne peut être fournie que si l'État tiers ne s'y oppose pas. Dans cette perspective, l'article 23 du TFUE dispose que les États membres « *engagent les négociations internationales requises en vue d'assurer cette protection* ». Déjà en 1993 les professeurs Kovar et Simon notaient que « *le traité sur l'Union n'est cependant pas très explicite sur les modalités que devra revêtir la recherche de l'accord des États tiers* »¹¹⁷⁶. En pratique, la majorité des États membres n'ont pas engagé de telles négociations, et en conséquent, n'ont pas conclu d'accord¹¹⁷⁷. En 1993, avant l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, une note générale notifia aux États tiers l'extension de la protection diplomatique et consulaire aux citoyens européens d'autres États membres non représentés¹¹⁷⁸. Par la suite, cette notification se fit au cas par cas, de façon informelle le plus souvent. Les États tiers semblent avoir acceptés la pratique, aucun ne s'y étant opposé en près de vingt ans d'exercice, mais n'ont aucune obligation de continuer à l'accepter en l'absence d'accord international¹¹⁷⁹. Le droit inscrit à l'article 23 du TFUE n'est pas déni aux citoyens européens du fait de cette absence d'accords internationaux, mais son effectivité pratique peut être entravée¹¹⁸⁰. Étant donné que le cadre législatif européen en matière de protection consulaire est centré sur certaines fonctions consulaires, les négociations internationales devraient refléter cette particularité.

¹¹⁷⁵ Convention européenne sur les fonctions consulaires du 11 novembre 1967, STE n° 61. Cette convention n'est entrée en vigueur que le 9 juin 2011, le seuil des 5 ratifications n'étant pas atteint auparavant.

¹¹⁷⁶ Les professeurs Kovar et Simon soulevaient plusieurs questions, qui restent d'actualité, sur l'ouverture des négociations avec les pays tiers : « *les négociations devront-elles être engagées par chaque État membre, ou par l'action collective de l'ensemble des États de l'Union ? Le consentement de l'État tiers devra-t-il s'exprimer sous forme d'accord solennel, ou simplement sous forme d'échange de lettres, voire par un simple acquiescement, le cas échéant implicite ? La recherche du consentement des États tiers nécessaire à la mise en oeuvre de l'article 8C sera-t-elle entreprise à l'égard de l'ensemble des États tiers, éventuellement par l'intermédiaire d'une proposition d'amendement des conventions multilatérales relatives aux relations diplomatiques et consulaires, ou seulement sous forme bilatérale, vis-à-vis des seuls États auprès desquels un ou plusieurs États membres n'entretiennent pas de missions diplomatiques ou de postes consulaires ?* », (1993) *Op. Cit.*, p. 314

¹¹⁷⁷ Selon les informations recueillies par le rapport final du projet CARE (2010), *Op. Cit.* Sur la possibilité pour la Commission européenne d'ouvrir une procédure d'infraction à ce sujet, voir dans le même rapport, p. 679

¹¹⁷⁸ Decision of 241st Political Committee 29-30 March 1993, Guidelines for the protection of unrepresented EC Nationals by EC missions in Third Countries, in force since 1 July 1993

¹¹⁷⁹ CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 12

¹¹⁸⁰ PEREZ VERA (1996), *Op. Cit.*

B. Une protection subsidiaire s'exerçant selon le principe de l'égalité de traitement

910. L'article 23 du TFUE pose deux conditions pour pouvoir bénéficier du droit à la protection diplomatique et consulaire qu'il instaure : posséder la nationalité d'un des États membres de l'Union et être dans un pays tiers où son pays d'appartenance n'est pas représenté. La première condition informe sur le champ d'application *ratione personae* de la protection¹¹⁸¹. La seconde condition indique que « *la protection des autres États membres n'interviendra qu'à titre subsidiaire, quand l'État national n'a pas de représentation dans l'État tiers concerné* »¹¹⁸².
911. Le droit de l'article 23 du TFUE est envisagé strictement en liaison avec la situation des nationaux de l'État sollicité, puisqu'il indique que la protection est octroyée « *dans les mêmes conditions que les nationaux* » de l'État à qui elle est demandée. Autrement dit, il n'est question que du droit de pouvoir bénéficier d'un traitement identique¹¹⁸³. Ce n'est en somme qu'une « *simple reformulation, dans le cadre de l'assistance consulaire, du principe de non-discrimination entre nationaux des États membres* »¹¹⁸⁴. Ce même principe inspire l'ensemble des droits attachés à la citoyenneté européenne. De nombreux États membres et une partie de la doctrine ont d'ailleurs estimé que l'article 23 du TFUE ne contient qu'une simple clause de non-discrimination et ne crée pas un droit en tant que tel¹¹⁸⁵, étant donné que, conformément

¹¹⁸¹ Le cercle de celui-ci se veut restreint. Comme le Professeur Touzé le relève, « *contrairement à la protection consulaire traditionnellement envisagée par le droit international, le régime ici posé, inscrit dans le contexte de la citoyenneté européenne, exclut toute protection en faveur des personnes morales, que celles-ci soient des entreprises privées ou des ONG* »; TOUZE (2011), *Op. Cit.*, p. 83

¹¹⁸² PEREZ VERA (1996), *Op. Cit.*, p. 383

¹¹⁸³ Ianniello Saliceti fournit un exemple d'application du principe de non discrimination dans le contexte d'une opération d'évacuation par voie aérienne. Il suggère que ce principe requiert de prendre à bord un nombre égal de citoyens européens de chaque nationalité. Une application si stricte du principe semble cependant en pratique assez difficile; IANNIELLO SALICETI (2011), *Op. Cit.*, p. 97

¹¹⁸⁴ TOUZE (2011), *Op. Cit.*, p. 84. L'auteur s'interroge aussi sur la portée intrinsèque de l'article 23 du TFUE. Son objectif étant la protection des droits individuels à l'étranger, il « *peut très utilement être envisagé, non comme un unique droit substantiel (droit à ne pas être discriminé dans les relations avec les autorités diplomatiques ou consulaires d'un autre État membre que le sien), mais comme un mécanisme dont l'objectif serait d'assurer la protection de certains droits affirmés dans la Charte dans le cadre des activités externes des États membres* ». Il en conclut que « *une lecture unique de l'article 46 à travers la seule idée d'un droit reconnu ou non à l'assistance consulaire est insuffisante et doit être, pour être clairement appréhendée, élargie à une perception plus globale au regard de laquelle cette disposition, ou du moins sa mise en oeuvre, doit avoir pour fonction première d'assurer aux citoyens de l'Union la pleine effectivité de certains droits qui leur sont reconnus dans la Charte, et ce, hors du territoire de l'Union* ».

¹¹⁸⁵ La question centrale de savoir si l'article 23 du TFUE, reproduit à l'article 46 de la Charte des droits fondamentaux, crée un « droit » ou une simple « faculté » au profit des citoyens européens a entraîné des interprétations divergentes. Il s'agit du point sur lequel l'article 23 du TFUE « *présente l'indétermination la plus grande, tout en étant susceptible de présenter l'originalité la plus marquée* » selon le Professeur Poirat. Celle-ci considère que les deux interprétations demeurent possibles. Cf POIRAT (2005), *Op. Cit.*, p. 583-584. La Commission européenne, dans son Livre Vert de 2006, fit preuve d'une attitude volontariste en

au droit international¹¹⁸⁶, le déclenchement de la protection est un acte discrétionnaire de l'État, faisant qu'une demande de protection peut toujours être rejetée.

- 912.** L'inclusion du droit à la protection consulaire et diplomatique dans le traité de Maastricht parmi les droits nouveaux n'était en fait que le constat d'une situation établie. Elle ne s'est pas façonnée *ex novo*. Elle n'était que la constitutionnalisation formelle et le renforcement politique d'une pratique antérieure¹¹⁸⁷. En effet, une telle protection par procuration était déjà en place par le biais d'accords bilatéraux entre Etats. Ainsi, « *[l]a principale nouveauté du Traité de l'Union européenne réside dans le fait que cette assistance diplomatique et consulaire tend, en principe, à prendre une forme automatique et permanente, en se présentant en même temps comme une manifestation du degré d'intégration acquis par l'Union* »¹¹⁸⁸. Dans cette perspective, la reconnaissance de ce droit dans le cadre de la citoyenneté de l'Union se situe davantage dans l'ordre du symbole¹¹⁸⁹. Par sa consécration comme une formule subsidiaire, ce droit rappelle que « *les États membres n'ont en rien renoncé à l'exercice de la souveraineté* »¹¹⁹⁰.
- 913.** Le droit à la protection diplomatique et consulaire est donc défini de façon succincte dans les traités. C'est au droit dérivé qu'il faut s'en référer pour connaître ses cas d'application et ses modalités de mise en œuvre. Il s'avère cependant que celle-ci se révèle aléatoire dans les situations de catastrophe naturelle.

déduisant que cet article consacre le droit à la protection consulaire et diplomatique comme un droit fondamental du citoyen européen (soutenant la même interprétation : DOLLAT (2008), *Op. Cit.*, p. 484). En revanche, une partie de la doctrine (à l'image de Paul Magnette (1999), *Op. Cit.*, p. 184) considère qu'il n'est pas question de droit mais de « bénéfice ». Pour le Professeur Touzé, « *les termes utilisés à l'article 46 de la Charte ne font mention d'aucun droit et se limite à avancer en termes généraux une simple faculté reconnue au citoyen - personne physique - de l'Union* ». Ainsi, ce droit a une valeur subjective. Ce n'est pas un droit de l'homme, mais un droit attaché à la citoyenneté de l'Union, de ce fait limité quant à sa portée *ratione personae*; TOUZE (2011), *Op. Cit.*, p. 83. L'auteur renforce son argumentation en précisant que « *l'article I-8 de la première version du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe (qui reprenait aussi les dispositions visées) retenait une formule confirmant l'existence d'un « droit » (...). Le retrait du terme "droit" est en soi révélateur pour apprécier de manière limitée la portée concrète du régime posé* ». Voir pour les opinions des États membres : CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 675

¹¹⁸⁶ Voir notamment CIJ, *Barcelona Traction*, 5 février 1970, Rec. 1970, p. 43

¹¹⁸⁷ JIMENEZ PIERNAS, *Op. Cit.*, p. 35

¹¹⁸⁸ PEREZ VERA (1996), *Op. Cit.*, p. 383

¹¹⁸⁹ MANCIAUX (2004), *Op. Cit.*, p. 4. L'auteur montre qu'un examen chronologique dans leur ordre d'apparition des droits qui pouvaient être a priori considérés comme des attributs de la citoyenneté de l'Union aboutit à leur reconnaître une antériorité sur le qualificatif de citoyen européen.

¹¹⁹⁰ FERNANDEZ PASARIN Ana Mar, « Les États membres et la représentation extérieure de l'UE », *Annuaire Français de Relations Internationales*, 2009, Vol X, p. 583-594, p. 594: « *Si la mise en commun des ressources témoigne de la volonté des gouvernements européens de gérer ensemble des problèmes communs, il n'en reste pas moins que ce phénomène de multilatéralisation n'est pour le moment conçu que comme une formule subsidiaire. En d'autres mots, à l'heure actuelle, l'action publique européenne complète mais ne remplace pas celle des États* ».

Section 2. Une mise en œuvre aléatoire

- 914.** L'aménagement juridique du droit à la protection diplomatique et consulaire de l'article 23 du TFUE est limité. Pour les situations de catastrophe naturelle, très peu de règles ont été mises en place (§1). Un dépassement des lacunes semble cependant possible. D'une part, un travail spécifique sur les situations de crise a débuté en 2006 et, d'autre part, le traité de Lisbonne a mis en place un nouveau cadre juridique, qui a habilité la Commission européenne à présenter une proposition de directive en décembre 2011 afin de remplacer la décision 95/553/CE¹¹⁹¹ (§2).

§1. Un droit sous-développé

- 915.** Si l'on se penche sur l'acquis communautaire, il apparaît que l'article 23 du TFUE est resté un « droit sous-développé »¹¹⁹², comparé à d'autres droits des citoyens de l'UE. Son développement est parcellaire et concerne principalement les aspects procéduraux et financiers (I). Sa dimension matérielle ne fait l'objet d'aucune harmonisation (II).

I. Un développement législatif parcellaire

- 916.** Le traité de Maastricht avait confié ce droit à la coopération intergouvernementale, en des termes qui évoquent les dispositions de la PESC¹¹⁹³, et en ne donnant pas le droit d'initiative à la Commission européenne. Selon la lettre du traité de 1992, la communautarisation de la protection diplomatique et consulaire ne sera effective qu'à partir du moment où des « règles communes » seront établies entre les États membres. Le manque de précision concernant la nature et le contenu de ces règles a fait que la mise en œuvre de ce droit a été laissée à la

¹¹⁹¹ Commission européenne, Proposition de directive du Conseil relative à la protection consulaire des citoyens de l'Union à l'étranger, Bruxelles, le 14 décembre 2011, COM(2011) 881 final, 2011/0432 (CNS)

¹¹⁹² Expression utilisée par le Parlement européen, Document de travail sur la protection diplomatique et consulaire du citoyen de l'Union dans les pays tiers, 13 juin 2007, PE 390.634v01-00

¹¹⁹³ PEREZ VERA (1996), *Op. Cit.*, p. 384

discrétion des États membres.

Ce cadre institutionnel impliqua que les deux uniques textes contraignants adoptés se caractérisent par leur vacuité (A) et que le recours aux actes de droit mou s'est développé (B). Tous ces textes n'abordent la protection consulaire et diplomatique que de façon parcellaire.

A. La vacuité des textes contraignants

- 917.** Les États membres établirent le groupe de travail affaires consulaires (COCON) en 1993 afin de discuter de la mise en œuvre pratique du nouveau droit inscrit dans le TCE et d'organiser les échanges d'informations sur les bonnes pratiques nationales entre les États membres. Il fallut ensuite deux ans de négociations pour parvenir à une décision des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, et sept ans pour qu'elle entre en vigueur. La décision 95/553/CE du 19 décembre 1995 concernant la protection des citoyens de l'UE par les représentations diplomatiques et consulaires est assez succincte¹¹⁹⁴. Elle « *marque le désir de mettre en œuvre prudemment l'obligation énoncée à l'article 20 CE* » selon le Professeur Dollat¹¹⁹⁵. Elle précise tout de même certains éléments intéressants¹¹⁹⁶.
- 918.** Cette décision établit d'abord clairement dans son article 1 qu'elle concerne la protection consulaire des citoyens de l'Union et elle définit le concept de « citoyens non représentés » (article 1)¹¹⁹⁷. Le principe de l'égalité de traitement avec les nationaux de l'État à qui est faite la demande de protection est rappelé (article 3). La décision reconnaît aux représentations diplomatiques et consulaires le droit de « *convenir d'arrangements pratiques permettant la gestion efficace des demandes de protection* », la portée de ces arrangements n'étant cependant pas précisée (article 4). Un élément particulièrement important est que la décision indique cinq situations dans lesquelles la protection peut se déployer, tout en mentionnant que

¹¹⁹⁴ Décision 95/553/CE du 19 décembre 1995 des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, concernant la protection des citoyens de l'Union européenne par les représentations diplomatiques et consulaires, JO L 314/73 du 28 décembre 1995, entrée en vigueur le 3 mai 2002. Cette décision reprend le contenu des lignes directrices adoptées par le comité de la CPE les 29 et 30 mars 1993. Or, la Commission européenne avait jugé à leur lecture qu'il « *est extrêmement difficile pour les institutions de l'Union de déterminer l'état de mise en œuvre de ce droit du citoyen* »; Rapport du 10 mai 1995, SEC(95)731final, p. 9

¹¹⁹⁵ DOLLAT (2008), *Op. Cit.*, p. 483

¹¹⁹⁶ Cette directive est notamment analysée par : FORNI Federico, "The Consular Protection of EU Citizens during Emergencies in Third countries", in Andrea De Guttry, Marco Gestri, *International Disaster Response Law*, 2012, 764 pages, p. 155-174

¹¹⁹⁷ Un citoyen de l'UE est considéré comme non représenté « *si, sur le territoire où il se trouve, il n'existe : ni représentation permanente accessible, ni consul honoraire accessible et compétent de son propre Etat membre ou d'un autre État le représentant d'une manière permanente* » (article 1 de la décision 95/553/CE).

cette liste demeure ouverte (article 5). Sont listés, d'une façon qui apparaît subjective, les cas de: décès, accident ou maladie graves, arrestation ou détention, acte de violence, l'aide et le rapatriement des citoyens de l'UE en difficulté. Aucune indication supplémentaire sur les modalités de l'assistance lors de ces diverses situations n'est fournie. En revanche, la décision consacre un long développement aux procédures liées aux avances pécuniaires aux citoyens en difficulté, reposant sur l'autorisation préalable de l'État de nationalité, et à la garantie du remboursement complet des avances effectuées entre États membres, système en lui-même symbolique des limites de cette coopération, comme le souligne Paul Magnette (article 6)¹¹⁹⁸. En annexe, deux formulaires types d'engagement de remboursement, en cas d'avance pécuniaire et en cas de rapatriement, sont fournis. Une clause de rendez-vous prévoit enfin l'évaluation de la décision cinq ans après son entrée en vigueur (article 7).

Cette décision d'une page constituée de neuf articles a fait l'objet de nombreuses critiques en raison de sa vacuité et du fait qu'elle n'établit pas un mécanisme clair d'assistance lors des situations de crise¹¹⁹⁹. Somme toute, la décision 95/553/CE « *paraît avoir pour seul intérêt de répartir le coût financier d'une assistance exceptionnelle, que son bénéficiaire doit en principe rembourser intégralement* »¹²⁰⁰.

919. Par ailleurs, les États membres sont aussi parvenus à un accord sur un modèle uniforme de titre de voyage provisoire dans le cadre de la décision 96/409/PESC du 25 juin 1996¹²⁰¹. En pratique, le ressortissant d'un État membre non représenté dans le pays tiers où il se trouve, et dont le passeport ou le document de voyage a été perdu, volé ou détruit ou est temporairement indisponible, peut obtenir un titre de voyage provisoire par la représentation d'un autre État membre. Lors de catastrophes naturelles, cette décision a une utilité particulière. Ainsi, les citoyens européens qui perdent leur passeport durant la catastrophe ont la possibilité de se rendre dans le consulat de n'importe quel État membre présent dans la région afin de demander un document de voyage d'urgence, valable pour un trajet, sur la base de cette la décision.

920. Au total, force est de reconnaître que les règles communes sont peu nombreuses dans ce

¹¹⁹⁸ MAGNETTE (1999), *Op. Cit.*, p. 185

¹¹⁹⁹ Voir notamment la résolution du Parlement européen du 2 avril 2009 sur les problèmes et perspectives liés à la citoyenneté de l'Union (2008/2234(INI))

¹²⁰⁰ VERHOEVEN Joe, *Droit de la Communauté européenne*, Larcier, 2001, 510 pages, p. 143

¹²⁰¹ Décision 96/409/PESC des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil du 25 juin 1996 concernant l'établissement d'un titre de voyage provisoire, JO L 168 du 06.07.1996. Entrée en vigueur le 3 mai 2006

domaine. Elles consistent en seulement deux décisions adoptées par les représentants des gouvernements des États membres, ayant valeur d'accords en forme simplifiée, qui ne concernent pas l'harmonisation des législations nationales. Au cours des quinze dernières années, aucun acte contraignant n'a été adopté. Au sein du Conseil, les États membres ont uniquement su se mettre d'accord sur des décisions ou textes d'application non contraignants qui complètent le dispositif.

B. Le recours aux actes non contraignants pour traiter les situations de crise

- 921.** Jusqu'à présent, l'Union est intervenue dans le domaine de la protection consulaire et diplomatique principalement par le biais d'actes de droit mou. La (maigre) principale réalisation a été l'adoption au sein du Conseil par les États membres de plusieurs séries de « lignes directrices » (en 1993, 2000, 2001, 2003, 2005, 2006 et 2010), les premières n'ayant même pas été publiées¹²⁰².

Les lignes directrices mettent l'accent sur l'échange d'informations entre les États membres, tout spécialement entre les capitales en temps de crise, en vue d'une étroite coopération à laquelle les délégations de l'UE sont associées¹²⁰³. Elles demandent la préparation par chaque État membre de plans d'urgence, qui devraient être connus de tous les autres États membres. Les États membres sont également encouragés à partager les modifications qui interviennent dans les avis de voyage. De même, les États membres devraient encourager les citoyens de l'Union à se faire connaître et à transmettre leurs données aux missions, en vue de permettre une mise en œuvre efficace des plans d'urgence. Les lignes directrices abordent aussi la répartition de la charge humaine en cas de crise, en indiquant que les chefs de mission au niveau local peuvent décider que les ressortissants de certains États membres non représentés qui demandent une assistance soient dirigés vers certaines missions/représentations de l'UE. Elles réitèrent que, en ce qui concerne le remboursement des frais, les États membres remboursent de manière pragmatique aux États membres qui agissent pour leur compte les dépenses engagées pour assurer la sécurité de leurs ressortissants. Enfin, elles apportent des indications sur le champ personnel de la protection, en précisant que les ressortissants des

¹²⁰² Les dernières lignes directrices ont été établies par le groupe « Affaires consulaires » et qu'elle ont été entérinées par le Comité politique et de sécurité le 5 novembre 2010. Cf Conseil de l'Union européenne, Lignes directrices en matière de protection consulaire des ressortissants de l'UE dans les pays tiers, 26 octobre 2010, Doc 15505/10

¹²⁰³ Le site internet CoOL (Consular On Line) a été mis en place à cet effet.

États adhérents à l'UE et que les ressortissants des pays tiers avec lesquels certains États membres peuvent avoir conclu des accords bilatéraux de protection (désignés par le terme « les ayants droit ») devraient être traités de la même manière que les ressortissants des États membres de l'UE.

Bien que ces lignes directrices ne soient pas juridiquement contraignantes, elles ont acquis un statut spécial au fil des récentes crises, tous les États s'y conformant à présent¹²⁰⁴. Elles marquent une avancée dans la coopération consulaire. Néanmoins, il est rappelé, dès la première de ces lignes directrices, que ce sont avant tout les autorités nationales qui sont compétentes au premier chef pour les questions consulaires.

922. Une autre série de lignes directrices concerne la coopération en cas de crise majeure avec l'introduction du concept d' « État pilote », celui-ci s'employant à faire en sorte que tous les citoyens de l'UE bénéficient d'une assistance et coordonnant l'action des États membres sur le terrain¹²⁰⁵. Cette initiative démontre le souhait des États membres d'accentuer la coopération et la coordination, *« mais l'idée demeure, néanmoins, de maintenir la nature volontaire et intergouvernementale de cette collaboration »*¹²⁰⁶.

923. *« En somme, si le texte du Traité sur l'Union européenne permet un développement progressif des obligations que les États membres ont assumées dans cette matière, la pratique suivie jusqu'ici (...) ne permet pas d'être trop optimiste, devant la volonté politique hésitante qu'elle montre »*¹²⁰⁷. Le constat de l'insuffisance des règles mettant en œuvre le droit à la protection consulaire et diplomatique prévu à l'article 23 du TFUE a été fait par les institutions européennes, la doctrine et la société civile¹²⁰⁸. A la lecture des deux décisions et des lignes directrices, il apparaît que seule la protection consulaire en temps de crise n'a attiré l'attention des États membres, ceux-ci n'ayant pas envisagé les fonctions consulaires pouvant s'exercer en période « normale » (au profit des résidents européens dans les pays tiers ou en voyage

¹²⁰⁴ LINDSTRÖM Madelene, "EU consular cooperation in crisis situations", Chapter 6, in OLSSON Stefan, *Crisis Management in the European Union : Cooperation in the Face of Emergencies*, FOI, 2009, 171 pages, p. 113-114

¹²⁰⁵ Conseil de l'Union européenne, Lignes directrices de l'Union européenne relatives à la mise en œuvre du concept d'État pilote en matière consulaire, (2008/C 317/06), JO C 317/6 du 12 décembre 2008

¹²⁰⁶ FERNANDEZ PASARIN (2009), *Op. Cit.*, p. 593

¹²⁰⁷ PEREZ VERA (1996), *Op. Cit.*, p. 386

¹²⁰⁸ L'exposé des motifs de la proposition de directive présentée en décembre 2011 par la Commission européenne note que *« Aucun consensus clair ne s'est dégagé sur le contenu de l'article 23 du TFUE et sur les responsabilités que ce droit implique. Le libellé succinct des dispositions du traité ne suffit pas pour en faire un droit effectif ayant une signification concrète. Les législations et pratiques nationales en matière consulaire diffèrent, de même que les points de vue sur les concepts qui sous-tendent la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés »*, Commission européenne, COM(2011) 881 final, *Op. Cit.*

dans les pays tiers comme l'organisation de manifestations culturelles ou le développement des exportations)¹²⁰⁹.

- 924.** Si la protection consulaire en cas de crise a fait l'objet de plus d'attention, sa réglementation reste insuffisante et aléatoire, particulièrement lors de catastrophes naturelles. Des procédures connues et mises à l'épreuve sont nécessaires pour une action rapide et efficace dans de tels cas d'urgence. En la matière, le renvoi au droit international n'apporte que peu d'éléments d'éclaircissement puisque la Convention de Vienne sur les relations consulaires ne couvre pas les fonctions consulaires requises pour les évacuations en cas de catastrophe naturelle. Il s'agit dès lors d'un point qui devrait être abordé dans le cadre des négociations avec les États tiers prévues par l'article 23 du TFUE.

Au niveau de l'UE, une régulation plus précise et étendue des standards et des procédures en matière d'assistance consulaire est nécessaire. Le cadre législatif actuel ne considère ni les menaces nouvelles, ni les objectifs nouveaux introduits par le traité de Lisbonne. Il apparaît que la protection des citoyens de l'Union à travers le monde n'a pas été traitée comme une priorité.

En pratique, l'effectivité de la protection consulaire est limitée en raison de l'absence d'harmonisation des cadres législatifs des vingt-sept États membres en la matière.

II. L'absence d'harmonisation matérielle

- 925.** Les législations régissant l'assistance consulaire en cas de désastre naturel ne font pas l'objet d'harmonisation au niveau de l'Union¹²¹⁰. Il y a autant de régimes de protection qu'il y a d'États membres. Il est difficile de définir en quoi cette assistance consiste, notamment car elle dépend des lois du pays tiers. L'interprétation des termes « citoyens », « assistance » et « détresse » varie largement selon les cultures, le temps et les politiques.

Nombreux sont les États membres qui ont engagé des modifications de leur pratique en la matière suite au tsunami en Asie en raison des critiques émises par leur opinion publique sur

¹²⁰⁹ La protection diplomatique n'a pas été abordée par les décisions mettant en œuvre l'article 23 du TFUE étant donné sa nature politique. Ceci pourrait évoluer dans le futur si une nouvelle dimension commune de la politique étrangère se développe au niveau de l'Union. La création d'une structure diplomatique, le SEAE, et l'attribution de la personnalité juridique à l'Union par le traité de Lisbonne sont des éléments qui vont dans ce sens. Or, il s'agit des deux éléments manquant qu'avait relevé Paul Magnette il y a plus de dix ans.

¹²¹⁰ La Commission européenne a noté dans son plan d'action 2007-2009 que « l'étendue de la protection consulaire varie d'un État membre à l'autre. Ces divergences risquent d'empêcher l'article 20 du traité CE de produire pleinement ses effets », COM(2007)767

la gestion de cette crise¹²¹¹.

- 926.** D'après l'étude réalisée en 2010 dans le cadre du projet CARE sur les systèmes juridiques et les pratiques des États membres en matière de protection consulaire, il existe notamment des écarts au niveau de la hiérarchie ou la valeur juridique des lois nationales relatives à la protection consulaire, au niveau du degré de protection octroyée, ainsi qu'au sujet de l'assistance aux proches non ressortissants de l'UE, aux résidents étrangers et aux réfugiés¹²¹².
- 927.** Ainsi, les pratiques des États membres diffèrent sur plusieurs plans, notamment le niveau de discrétion accordée à l'État dans la décision d'accorder son aide ou pas et la justiciabilité de cette décision. Dans certains États membres (comme l'Estonie¹²¹³, la Hongrie¹²¹⁴, la Pologne¹²¹⁵, la Roumanie¹²¹⁶), les nationaux ont un droit constitutionnel à recevoir la protection consulaire nationale à l'étranger. Dans d'autres États membres (comme l'Allemagne¹²¹⁷, la France¹²¹⁸, la Grèce¹²¹⁹, le Luxembourg¹²²⁰, Malte¹²²¹, la Slovaquie¹²²², l'Espagne¹²²³, les Pays-Bas¹²²⁴), cette protection n'est pas reconnue comme un droit mais comme une « question de politique ». Certains États membres (comme le Royaume-Uni¹²²⁵) mentionnent que cette protection est régie par la doctrine de « l'attente légitime ».
- 928.** Le champ *ratione personae* de la protection consulaire varie selon les États membres. Quelques États membres (comme l'Estonie, les Pays-Bas¹²²⁶, la Finlande¹²²⁷ et la Suède¹²²⁸) étendent la protection consulaire aux réfugiés, aux apatrides et aux autres non-nationaux résidant de façon permanente sur leur territoire. Certains l'accordent aux membres de la

¹²¹¹ Ce n'est pas le cas pour tous les États membres cependant. La République Tchèque, par exemple, atteste que cet événement n'a pas donné lieu à une réflexion sur la réforme de l'assistance consulaire, aucune critique n'ayant été émise. National Report on Czech Republic, CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 138

¹²¹² CARE Final report (2010), *Op. Cit.* Le projet CARE des 27 pays de l'UE en matière d'assistance consulaire et diplomatique pour ses propres citoyens dans des pays tiers. Cf <http://www.careproject.eu/>

¹²¹³ National Report on Estonia, in CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 159

¹²¹⁴ National Report on Hungary, in CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 227

¹²¹⁵ National Report on Poland, in CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 354

¹²¹⁶ National Report on Romania, CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 410

¹²¹⁷ National Report on Germany, CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 197

¹²¹⁸ National Report on France, CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 182

¹²¹⁹ National Report on Germany, CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 217

¹²²⁰ National Report on Luxembourg, CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 324

¹²²¹ National Report on Malta, CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 335

¹²²² National Report on Slovakia, CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 435

¹²²³ National Report on Spain, CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 468

¹²²⁴ National Report on the Netherlands, CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 512

¹²²⁵ National Report on the United Kingdom, CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 531

¹²²⁶ National Report on the Netherlands, CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 512

¹²²⁷ National Report on Finland, CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 170

¹²²⁸ National Report on Sweden, CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 497

famille d'un ressortissant européen qui ne possèdent pas la nationalité d'un État membre (comme l'Allemagne¹²²⁹). Cette pratique tend à se généraliser en cas d'urgence extrême, notamment lors d'évacuation¹²³⁰.

- 929.** Certains États membres disposent d'un département ou d'un service spécialement dédié aux affaires consulaires. La Belgique, par exemple, peut envoyer, suite à une catastrophe naturelle, une équipe d'assistance consulaire « volante » dans la région du désastre¹²³¹. Cette équipe est chargée d'assister les ressortissants belges et les autres citoyens européens au cours des opérations de recherche, de sauvetage et d'évacuation. Suite au tremblement de terre à Haïti, un consul volant avait été envoyé dans le but d'identifier les ressortissants belges vivant dans le pays et rechercher les ressortissants belges disparus, délivrer des documents de voyage et aider à l'organisation des vols d'évacuation¹²³².

L'Irlande dispose également d'un service spécifique pour gérer les urgences consulaires et d'une équipe prête à se déplacer sur place à tout moment¹²³³. Suite au tsunami en Asie en 2004, la Suède a créé une force spéciale de déploiement rapide pour les situations de crise au sein du ministère des affaires étrangères¹²³⁴.

- 930.** Certains États membres ont mis en place des seuils de déclenchement de l'assistance consulaire en cas de désastre naturel. La Belgique requiert qu'au moins sept de ses ressortissants soient affectés pour mettre en place une cellule de crise qui coordonne les activités de secours et de soutien¹²³⁵. La loi irlandaise régissant l'assistance consulaire mentionne qu'un nombre « significatif » de ressortissants irlandais doit se trouver dans la zone affectée¹²³⁶. D'autres États membres (comme la Bulgarie) refusent d'instaurer de tels seuils¹²³⁷.

- 931.** Ces différences entre les pratiques nationales n'ont que peu d'effets négatifs lors d'une crise, les États membres arrivant toujours à trouver rapidement un accord pour venir en aide aux

¹²²⁹ National Report on Germany, CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 202

¹²³⁰ CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 680

¹²³¹ National Report on Belgium, CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 74

¹²³² *Ibid.*

¹²³³ National Report on Ireland, CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 256

¹²³⁴ National Report on Sweden, CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 500

¹²³⁵ National Report on Belgium, CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 74

¹²³⁶ National Report on Ireland, CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 256

¹²³⁷ National Report on Bulgaria, CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 99

citoyens européens en détresse¹²³⁸. Cependant, une telle approche au cas par cas n'est pas en mesure de fournir la sécurité juridique requise au profit des citoyens européens au regard des valeurs de l'État de droit, sur lesquelles est fondée l'Union selon l'article 2 du TUE¹²³⁹.

Définir des standards communs de protection semble un point essentiel pour les futures propositions législatives de la Commission européenne sur le sujet¹²⁴⁰. Un travail d'identification des lacunes, qui se concentre sur les situations de crise, a été engagé par la Commission européenne. Le tsunami de 2004 a été un élément déclencheur. Par ailleurs, le traité de Lisbonne a remédié à certains problèmes liés au cadre juridique.

§2. Un nouveau contexte apte à dépasser les lacunes

- 932.** Un dépassement des lacunes liées au cadre intergouvernemental est en train de se profiler grâce au nouveau cadre juridique mis en place par le traité de Lisbonne (I). Depuis 2006, les institutions européennes travaillent afin d'améliorer la mise en œuvre du droit inscrit à l'article 23 du TFUE. Les situations de catastrophe naturelle ont une place prépondérante dans ce travail (II).

I. Le nouveau cadre juridique issu du traité de Lisbonne

- 933.** Jusqu'au traité de Lisbonne, aucun des traités modificatifs des traités fondateurs n'a révisé la base juridique régissant la protection diplomatique et consulaire en droit de l'Union¹²⁴¹. L'accord était pourtant unanime sur le besoin d'actualiser et de renforcer les règles régissant ce droit depuis de nombreuses années. Le traité de Lisbonne s'est donné des moyens propres à dépasser l'immobilisme juridique¹²⁴².

¹²³⁸ CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 680

¹²³⁹ A ce sujet : BASILIEN-GAINCHE (2010), *Op. Cit.*, p. 35-52; GALLIANO (2008), *Op. Cit.*

¹²⁴⁰ Des propositions quant aux points à aborder sont faites dans la conclusion du rapport final du projet CARE (2010), *Op. Cit.*, p. 683 et s.

¹²⁴¹ Pour une analyse de l'immobilisme juridique en ce domaine jusqu'au traité de Lisbonne : LINDE PANIAGUA Enrique, "La protección de la ciudadanos europeos por el derecho de la Union", *Revista de Derecho de la Union Europea*, n°11, 2° semestre 2006, p. 11-24, spec. p. 15-16

¹²⁴² Sur l'impact du nouveau cadre juridique du traité de Lisbonne : FORNI Federico, "Remarks on the Consular Protection of EU Citizens in the External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice", in Catherine Flaesch-Mougin, Lucia Serena Rossi, *La dimension extérieure de l'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice après le Traité de Lisbonne*, Bruylant, Bruxelles, 2013, 696 pages, p. 195-203

934. Le traité de Lisbonne a renforcé de plusieurs manières la notion de citoyenneté de l'Union et les droits que celle-ci comporte, dont le droit des citoyens de l'Union de bénéficier, dans les pays tiers, de la protection des autorités consulaires et diplomatiques de tout État membre. En la matière, plusieurs innovations sont à noter.
935. Au niveau des compétences, le traité de Lisbonne remédie d'une certaine mesure au décalage évident qui existait entre l'objectif inscrit dans le traité d'offrir une protection aux citoyens européens en dehors du territoire de l'Union lorsque ceux-ci ne sont pas représentés et l'absence de compétence dévolue à l'Union en ce domaine¹²⁴³. Désormais, concernant les compétences internes de l'Union, l'article 23 du TFUE donne expressément compétence au Conseil pour « *adopter des directives établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter cette protection* ». Bien qu'une procédure législative « spéciale » (article 289.2 du TFUE), faisant du Conseil la seule institution de l'UE à adopter les actes législatifs, continue à s'appliquer, la Commission européenne détient maintenant un pouvoir d'initiative législative et le Parlement européen est consulté. Ainsi, le droit à la protection consulaire et diplomatique n'est plus un domaine régi dans un cadre exclusivement intergouvernemental. Il est aussi précisé que les mesures adoptées prendront la forme de « directives ». Celles-ci auront pour objet d'établir « *les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter cette protection* ». La Cour de Justice a désormais pleine juridiction pour revoir les futures directives qui seront adoptées par le Conseil¹²⁴⁴. Une autre modification essentielle est l'application de la majorité qualifiée pour l'adoption de mesures en la matière. Par ailleurs, en ce domaine, il est possible de recourir à la nouvelle base juridique introduite par le traité de Lisbonne dédiée à la coopération administrative, puisque l'article 197 du TFUE dispose que l'Union peut appuyer les efforts des États membres

¹²⁴³ CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 24

¹²⁴⁴ Auparavant, les textes adoptés étaient des décisions des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil. Or, la Cour a jugé que « *les actes adoptés par les représentants des États membres agissant non pas en qualité de membres du Conseil, mais en qualité de représentants de leur gouvernement, et exerçant ainsi collectivement les compétences des États membres ne sont pas soumis au contrôle de légalité exercé par la Cour* », CJCE, 30 juin 1993, C-181/91 et C-248/91, *Parlement européen c/ Conseil et Commission*, Rec. 1993, p. I-3685, pt 12. Voir aussi CJCE, 1er octobre 1997, C-345/95, *France c/ Parlement*, Rec. 1997, p. I-5215, pt 26. Les professeurs Simon, Mariatte et Ritleng ont écrit à ce propos : « *La détermination de la justiciabilité des actes adoptés au sein du Conseil ne peut reposer, du fait de sa nature ambivalente, sur un critère organique ou formel. (...) Ce n'est donc qu'au terme d'un examen de la substance de l'acte analysé à la lumière de la répartition des compétences entre les Communautés et les États membres que le juge de l'Union peut déterminer si l'acte attaqué est un acte du Conseil ou pas. Si l'acte attaqué relève des compétences des États membres, le recours sera déclaré irrecevable* »; SIMON Denys, MARIATTE Flavien et RITLENG Dominique, *Contentieux de l'union européenne 1*, Eds Lamy, 2010, 390 pages, p. 64

pour améliorer leur capacité administrative à mettre en œuvre le droit de l'Union¹²⁴⁵. Concernant les compétences extérieures de l'Union en ce domaine, la théorie des compétences implicites pourrait ouvrir des possibilités d'action¹²⁴⁶.

- 936.** Ces innovations sont annoncées comme ayant la force de changer radicalement la législation en ce domaine, malgré le fait que la portée matérielle de la base juridique n'a pas été modifiée par le traité de Lisbonne, faisant que le type de protection auquel il est fait référence demeure ambigu¹²⁴⁷.
- 937.** Ces changements à l'article 23 du TFUE ont probablement été introduits dans le but d'atteindre le nouvel objectif introduit à l'article 3.5 du TUE qui énonce que « *dans ses relations avec le reste du monde, l'Union (...) contribue à la protection de ses citoyens* ». Cet objectif est formulé de façon large et ne contient aucune limitation ou distinction quant au type de protection¹²⁴⁸. Il ne pourra être atteint toutefois tant que les législations des États membres en matière de protection consulaire et diplomatique différeront au niveau de leur champ d'application matériel et personnel.

II. Les initiatives de réforme

- 938.** Ce n'est qu'après les attentats du 11 septembre que la coopération consulaire fit réellement son entrée dans l'agenda européen. Dans les années qui suivirent, des situations de crise dans des pays tiers avec une dimension consulaire importante ont renforcé cette prise en compte et ont démontré la nécessité d'une coordination efficace et d'un certain partage des charges

¹²⁴⁵ En l'espèce, « *Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent les mesures nécessaires à cette fin, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres* » (article 197§2 du TFUE)

¹²⁴⁶ Selon la théorie des compétences implicites, conformément à la doctrine dite AETR (arrêt AETR du 31 mars 1971, C-22/70), l'Union est également habilitée à conclure des accords internationaux même lorsque le Traité ne lui confère pas une compétence expresse. En particulier, la Cour a posé le principe que « *lorsque des règles communes ont été adoptées, les États membres ne sont plus en droit, qu'ils agissent individuellement ou collectivement, de contracter avec les États tiers des obligations affectant ces règles* » (arrêt AETR précité, § 17). L'existence d'une compétence externe implicite dépendra du contenu des futures directives. Il sera alors nécessaire de voir si les conditions suivantes sont remplies: existence d'une compétence normative interne, exercice de cette compétence normative interne, risque d'affectation du droit dérivé et nécessité de l'accord pour réaliser un objectif de l'Union. A ce propos, voir CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 32 et 677

¹²⁴⁷ CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 3

¹²⁴⁸ Le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe ne mentionnait pas cet objectif parmi les objectifs généraux de l'UE. Il s'agit d'une nouveauté introduite lors de la conférence intergouvernementale de 2007. Cf LARIK Joris, "Operation Atalanta and the Protection of EU Citizens: Civis Europaeus Unheeded ?", EUI Working papers, LAW 2011/10, p. 129-144, p. 131

entre les États membres. Le tsunami de 2004 s'est posé comme un élément déclencheur du travail de la Commission européenne, les effectifs consulaires et diplomatiques des États membres qui étaient sur place lors de la catastrophe s'étant vus débordés par l'ampleur des besoins de leurs ressortissants et de ceux des autres États membres qui n'avaient pas de représentation diplomatique dans les pays de la région¹²⁴⁹. Cette constatation donna lieu à un important débat entre les États membres et la Commission européenne sur la coopération consulaire dans les pays tiers, en particulier sur les modalités possibles de son renforcement (A)¹²⁵⁰. Grâce aux modifications introduites par le traité de Lisbonne au niveau des compétences et de la procédure applicable, la Commission européenne a présenté une proposition de directive en décembre 2011 en vue de remplacer la décision 95/553/CE, qui reprend diverses initiatives mises en avant depuis 2006 (B).

A. Les réflexions post-tsunami au sein des institutions européennes

- 939.** Suite au tsunami asiatique, il est apparu nécessaire de réexaminer un dispositif adopté il y a plus de dix ans pour tenir compte du développement des déplacements et de la montée des nouvelles menaces naturelles, qui nécessitent l'assistance (évacuation, identification, rapatriement) de groupes importants de personnes.
- 940.** Début 2006, la présidence autrichienne a fait de l'amélioration de la réactivité face aux situations d'urgence une de ses priorités et a déclaré que « *l'amélioration de la protection consulaire des citoyens de l'UE reste un impératif politique* »¹²⁵¹. Elle chargea, avec la Commission européenne, Michel Barnier, ancien commissaire européen à la politique régionale et conseiller spécial du Président de la Commission européenne José Manuel Barroso, de rédiger un rapport sur le renforcement des capacités de l'Union de réponse aux

¹²⁴⁹ OKANO-HEIJMANS Maaikke, "Change in consular assistance and the emergence of consular diplomacy", Netherlands Institute of International Relations « Clingendael », Diplomacy Paper n°26, The Hague, February 2010, p. 19. Les autorités de certains États membres (notamment la République Tchèque) ont rapporté que le tsunami asiatique de 2004 et le séisme en Haïti ont constitué les plus importantes urgences consulaires jamais traitées; National Report on Czech Republic, CARE Final report (2010), *Op. Cit.*, p. 138

¹²⁵⁰ Le Parlement européen a exprimé son support aux plans de la Commission européenne concernant le besoin d'une définition claire de la portée de la protection consulaire, d'un mécanisme de compensation financière entre États membres lorsqu'une avance est faite pour un citoyen d'un autre État membre et d'un site internet contenant les liens vers les bureaux dans chaque pays tiers de l'État pilote; Voir notamment la Résolution du Parlement européen du 11 décembre 2007 sur le Livre Vert La protection diplomatique et consulaire du citoyen de l'Union dans les pays tiers (2007/2196(INI)). Voir aussi la Résolution du Parlement européen du 2 avril 2009 sur les problèmes et perspectives liés à la citoyenneté de l'Union (2008/2234(INI))

¹²⁵¹ Cf Conseil de l'UE, Rapport de la présidence relatif au renforcement des capacités de réaction de l'UE en cas d'urgence ou de crise, 10551/06, 15 juin 2006

crises. Ce rapport se concentre sur la protection civile à l'échelle européenne mais couvre également l'assistance consulaire¹²⁵². Présenté en mai 2006, il avance douze propositions pour améliorer la réponse de l'UE aux crises assorties d'un calendrier et propose six mesures innovantes en matière consulaire : la spécialisation de six délégations régionales de l'UE dans la gestion des crises, un système d'information clair pour le citoyen européen, une mutualisation des ressources consulaires, la création d'équipes consulaires volantes, la mise en place de « consulats européens » dans quatre zones expérimentales, l'élaboration d'un code consulaire européen. Le rapport préconise de commencer par une mutualisation des ressources consulaires des États membres (et non une communautarisation du dispositif), en suivant une approche « de bas en haut » pour respecter le principe de subsidiarité, avant d'arriver à l'étape ultime des consulats européens.

941. Cette même année, la Commission européenne a lancé une vaste consultation à l'occasion de la publication d'un Livre Vert sur la protection diplomatique et consulaire du citoyen de l'Union dans les pays tiers, qui proposait une série de mesures dans le but de consolider ce droit¹²⁵³. Il soumet notamment diverses pistes afin d'améliorer l'information des citoyens européens quant à ce droit. Celles-ci incluent la création d'un site internet dédié à ce sujet, l'activation d'un numéro d'appel unique qui figurerait sur le passeport près de l'article 23 du TFUE, grâce auquel les citoyens de l'Union pourraient, en cas d'urgence, accéder dans leur langue aux informations nécessaires sur les consulats des États membres pour obtenir l'assistance nécessaire, l'impression de l'article 23 du TFUE dans les passeports ou encore la distribution de brochures dans les agences de voyage décrivant le droit contenu à l'article 23 du TFUE. En parallèle, les États membres sont encouragés à continuer à publier chaque année des conseils aux voyageurs et à diffuser des alertes sur les risques naturels.

942. Par la suite, la Commission a présenté un Plan d'action en décembre 2007, qui contenait un programme de travail pour la période 2007-2009¹²⁵⁴. En a découlé un projet d'examen des

¹²⁵² Rapport Barnier, Pour une force européenne de protection civile : Europe aid, 9 mai 2006

¹²⁵³ Commission européenne, Livre Vert sur la protection diplomatique et consulaire du citoyen de l'Union européenne dans les pays tiers, 28 novembre 2006, COM(2006)712

¹²⁵⁴ Commission européenne, Plan d'action 2007-2009 Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union, 5 décembre 2007, COM (2007)767 final. La Commission invoque plusieurs textes et propositions pour justifier l'opportunité d'une initiative en 2007 : l'article 46 de la Charte des droits fondamentaux a consacré ce droit comme un droit fondamental du citoyen européen, la décision 95/553/CE prévoit qu'elle doit être revue cinq ans après son entrée en vigueur, intervenue en mai 2002, en 2007 la Commission présentera son 5ème rapport sur la citoyenneté de l'Union, qui pourrait annoncer des initiatives relatives au droit à la protection diplomatique et consulaire, la communication de la Commission de juin 2006 sur la mise en œuvre du programme de La Haye (en vue de renforcer la liberté, la sécurité et la

législations nationales¹²⁵⁵.

Dans le rapport 2010 sur la citoyenneté de l'Union, la Commission européenne soulignait encore que « *[l]e droit à la protection consulaire des citoyens de l'Union en difficulté dans des pays tiers n'est pas pleinement efficace* »¹²⁵⁶.

- 943.** L'importance du développement de la protection consulaire par l'adoption de mesures de coordination et de coopération et l'amélioration de l'information quant à ce droit auprès des citoyens européens apparaît clairement dans tous ces documents. Toutefois, les ambitions exprimées dans le Programme de Stockholm et le programme de travail de la Commission européenne qui suivit sont une source d'inquiétude, en ce qu'elles se concentrent largement sur les questions récurrentes de mécanismes de compensation financière¹²⁵⁷.
- 944.** En mars 2011, la Commission européenne a publié une communication sur la protection consulaire, qui dresse le bilan du plan d'action 2007-2009, réitère l'engagement de donner du corps à l'article 23 du TFUE et annonce que des mesures législatives seront proposées en 2011¹²⁵⁸.

B. La proposition de directive du 14 décembre 2011

- 945.** La proposition de directive du Conseil présentée par la Commission européenne en décembre 2011 a pour principal objectif de préciser davantage le contenu et les modalités opérationnelles du droit reconnu à l'article 23 du TFUE et de simplifier la coopération et la coordination entre les autorités consulaires¹²⁵⁹. À cet effet, elle porte sur trois aspects : la

justice) a mis en avant quelques suggestions relatives à la protection diplomatique et consulaire, enfin, le rapport présenté en mai 2006 par M. Barnier sur une force européenne de protection civile a souligné la nécessité de définir les relations de la protection consulaire et diplomatique avec les domaines de la protection civile, de l'intervention dans les crises et de l'aide humanitaire.

¹²⁵⁵ Dans le cadre de l'application de ce Plan, l'Institut européen de droit de Barcelone a réalisé en 2009 une étude financée par la DG JLS, sur les pratiques consulaires des Etats membres dans les différentes situations énumérées à l'article 5 de la décision 95/553/CE. Cf Instituto Europeo De Derecho, "Study on Member States' Legislations and Practices in the Field of Consular Protection", financée par la DG JLS, Ref. JLS/2008/C4/002 (2008-2009)

¹²⁵⁶ Commission européenne, Rapport 2010 sur la citoyenneté de l'Union européenne. Lever les obstacles à l'exercice des droits des citoyens de l'Union, Bruxelles, 27 octobre 2010, COM(2010) 603 final

¹²⁵⁷ Commission européenne, Communication Mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens européens. Plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm, 20 avril 2010, COM(2010)171

¹²⁵⁸ Commission européenne, COM (2011) 149 final, *Op. Cit.*

¹²⁵⁹ Commission européenne, COM(2011)881, *Op. Cit.* Cette proposition s'appuie sur quatre études: l'étude sur les législations et pratiques des États membres menée en 2009 par l'Instituto Europeo de Derecho, le projet

définition plus précise des bénéficiaires de la protection (a), l'instauration de règles plus claires concernant la coopération et la coordination entre les États membres (b) et, enfin, pour les situations de crise, la mise en place de procédures spéciales pour indiquer l'État responsable et régir le remboursement des dépenses engagées (c). Cette proposition a été adoptée à une large majorité en première lecture par le Parlement européen le 25 octobre 2012 dans le cadre de la procédure de consultation¹²⁶⁰ et est désormais en attente d'un compromis au Conseil.

a. Une meilleure définition des bénéficiaires

946. La proposition de directive précise le cercle des bénéficiaires de l'article 23 du TFUE en indiquant les conditions d'extension de la protection consulaire aux membres de la famille du citoyen de l'Union ayant la nationalité d'un pays tiers. Elle prévoit que les États membres doivent leur accorder cette protection dans les mêmes conditions qu'aux membres de la famille de leurs propres ressortissants qui sont ressortissants de pays tiers (article 2.3).

Passer de la pratique actuelle au cas par cas à l'établissement d'un droit nécessitera encore de se prononcer sur divers aspects comme le champ de la famille couverte, l'existence ou non de critères d'évacuation prioritaire, la gestion et le financement de leur transport et de leur hébergement, ainsi que sur le lieu de leur destination finale.

947. La directive proposée vise aussi la détermination de ce qu'est une ambassade ou un consulat « accessible » de façon plus poussée. A ce sujet, la proposition précise que « *une ambassade ou un consulat de son État membre d'origine n'est pas « accessible », (...) lorsqu'il est impossible au citoyen de l'Union de s'y rendre et de retourner ensuite à son point de départ (par les moyens de transport habituellement utilisés dans le pays tiers) au cours d'une même journée. Une exception est prévue lorsque l'urgence de la situation nécessite une assistance encore plus rapide* » (article 3).

b. Les règles concernant la coopération et la coordination entre les États membres

CARE, une étude externe du consultant GHK en 2010 consacrée aux situations de crise et au remboursement financier et une seconde étude externe menée en 2011 par le consultant Matrix Insight qui a fourni des éléments supplémentaires permettant d'évaluer la décision 95/553/CE et d'examiner les pistes d'amélioration.

¹²⁶⁰ Pour les quelques amendements suggérés par le Parlement européen : voir le document T7-0394/2012, adopté le 25 octobre 2012

948. La proposition de directive réaffirme qu'il y a lieu de définir de façon plus claire les règles régissant la coopération et la coordination entre les États membres et d'améliorer l'information quant aux arrangements mis en place en matière de coopération locale.

Le principe général en la matière est que « *Lorsqu'un consulat ou une ambassade porte assistance à un citoyen non représenté, le consulat ou l'ambassade le ou la plus proche responsable au niveau régional, ou le ministère des affaires étrangères de l'État membre dont le citoyen a la nationalité, est contacté(e). Les États membres communiquent les coordonnées des personnes de contact au sein des ministères des affaires étrangères au Service européen pour l'action extérieure, qui actualise ces informations en permanence sur son site internet sécurisé* » (article 7).

949. De plus, la proposition précise les formes d'assistance généralement dispensées par les États membres dans les cas les plus fréquents (arrestation ou détention, victimes de crimes ou délits, accident ou maladie grave, décès, aide et rapatriement en cas de situation de détresse, besoin de titres de voyage provisoires), en s'appuyant sur les pratiques communes des États membres en matière de protection consulaire (article 6)¹²⁶¹. Elle décrit également les procédures de coopération et de coordination applicables par les autorités consulaires pour chacune de ces situations (articles 8 à 11).

¹²⁶¹ On peut regretter que la question de l'harmonisation de l'identification et du rapatriement des dépouilles, particulièrement problématique lors de grandes catastrophes naturelles, n'apparaît pas dans cette proposition. Ces opérations se déroulent dans le plus grand désordre, dans la mesure où une multitude d'équipes représentant des organisations très différentes interviennent en même temps. Dans le Livre Vert sur la protection diplomatique et consulaire de l'Union dans les pays tiers, la Commission proposait à court terme de modifier la décision de 1995 pour y inclure ce point et recommandait à tous les États membres l'adhésion à la Convention n°80 du Conseil de l'Europe du 26 octobre 1973 sur le transfert des corps des personnes décédées (déjà ratifiée par 15 États membres). À plus long terme, elle recommandait la simplification des procédures de rapatriement des dépouilles, la création d'un système européen de compensation des frais de rapatriement, et un encouragement au développement d'outils d'analyse de l'ADN ainsi qu'à la spécialisation dans l'identification des victimes de quelques laboratoires européens. Sur ce sujet Groupe de travail INTERPOL sur l'évaluation du tsunami, « Le dispositif d'identification des victimes du tsunami en Asie du Sud-Est de décembre 2004 à février 2006 », 153 pages, p. 36-37. Les pays membres peuvent solliciter l'assistance d'INTERPOL pour l'identification des victimes. Afin d'uniformiser les procédures et de faciliter l'interaction des équipes lorsque différents pays sont impliqués, Interpol édite, depuis 1984, le Guide de l'identification des victimes de catastrophes et un logiciel spécialisé, PlassData qui permet d'encoder tous les paramètres ante- et post-mortem et de les comparer. Un projet, appelé « FASTID » (FAST and efficient international disaster victim IDentification), a démarré en avril 2010. Il vise à créer la première base de données de police aux fins d'identification et de rapprochement à l'échelle internationale des personnes disparues et des cadavres non identifiés à la suite de catastrophe. Il est conduit par INTERPOL et est financé en partie par la Commission européenne (7^e Programme cadre, thème n°10: Sécurité).

c. Des procédures plus claires pour les situations de crise

- 950.** Dans le projet de directive, un nouveau chapitre est dédié à la coopération et coordination au niveau local et en situation de crise afin de mieux gérer les urgences consulaires¹²⁶².
- 951.** Il prévoit tout d'abord que les plans d'urgence locaux prendraient en compte les citoyens de l'Union non représentés (article 15). Il est ajouté que les États membres « *conviennent des tâches respectives pour garantir que les citoyens non représentés soient totalement pris en charge en cas de crise, désignent des représentants pour les points de rassemblement et informent les citoyens non représentés des dispositifs de préparation aux crises dans les mêmes conditions que leurs ressortissants* ». De plus, le projet propose l'appui des équipes d'intervention mises en place au niveau de l'Union, si les États membres en font la demande.
- 952.** Par ailleurs, la directive proposée instaure une procédure simplifiée de remboursement adaptée aux situations de crise (article 13). En l'occurrence, les remboursements peuvent être calculés au prorata (en fonction du nombre de citoyens qui ont reçu une assistance). Si les coûts ne peuvent être calculés, l'État membre en question peut demander un remboursement sur la base des sommes fixes correspondant au type de soutien fourni.
- 953.** Enfin, dans les cas de crise, la Commission s'est ralliée à la pratique des États membres, en proposant de désigner un ou plusieurs État(s) membre(s) « pilote(s) » en charge de la coordination et de l'assistance et en réglementant le rôle assigné à ce(s) dernier(s) (article 16). L'État pilote est l'État membre qui, sur base volontaire, assure, au nom des autres États membres, la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés dans un pays tiers et prépare si nécessaire un plan d'évacuation.

En matière d'amélioration de la coopération consulaire locale et de répartition des rôles, deux

¹²⁶² Au stade de la préparation, dans le cadre des travaux lancés après le tsunami dans l'océan Indien, l'UE a renforcé la coopération européenne au travers notamment d'une standardisation des plans de sécurité, de l'organisation d'exercice d'évacuation de ressortissants dans le cadre de la PESD (EVAC 06), de la diffusion de bonnes pratiques et du recensement des capacités d'intervention (il existe un catalogue des capacités consulaires en matière de gestion des crises qui est constamment mis à jour pour assurer une meilleure coopération des équipes d'assistance consulaire) et de la coordination préalable des points de regroupement et d'évacuation. La collecte et l'échange d'informations ainsi que la coordination et la répartition des tâches ont également été amélioré (le Conseil recommande l'utilisation de divers outils dont le site web CoOL pour la coordination consulaire entre les États membres en situation de crise et le dispositif pour la coordination dans les situations de crise (CCA) lorsque l'accès à des renseignements de source ouverte est nécessaire. Cf Doc 10698/10). La formation du personnel consulaire et des membres des délégations de l'Union au rapatriement des dépouilles et au contenu du droit à la protection diplomatique et consulaire est aussi assurée. Enfin, la coordination avec le pays d'accueil ou de destination à la suite d'une évacuation, ou avec d'autres pays si nécessaire, a été développée (Doc 10698/10).

visions opposées, celle de la Commission européenne d'un côté et celle des États membres de l'autre côté, avaient vu le jour¹²⁶³. Les États, spécialement les plus grands, tels que la France ou le Royaume-Uni, misent depuis quelques années sur un modèle de coopération horizontale de type classique qui serait dirigée par un État membre, « l'État pilote »¹²⁶⁴. La Commission, pour sa part, revendiquait de façon de plus en plus pressante l'attribution de fonctions d'assistance consulaire à ses délégations dans les pays tiers, ou même la création dans le futur d'Euroconsulats¹²⁶⁵. De telles propositions ont fait l'objet de critiques véhémentes de la part des gouvernements européens (spécialement de la France, du Royaume-Uni et du Portugal), qui considéraient que ces propositions outrepassaient le mandat de la Commission en matière de représentation extérieure¹²⁶⁶. Dans les faits, c'est le premier système de coopération qui s'est peu à peu imposé et c'est donc celui mis en avant dans la proposition de directive¹²⁶⁷.

- 954.** En définitive, les règles issues de la proposition de directive tendent à démontrer que, si les États sont de plus en plus favorables à un renforcement de la coopération en matière de protection et d'assistance consulaire dans le cadre de l'UE, notamment en situation de crise, l'idée demeure, néanmoins, de maintenir la nature volontaire et intergouvernementale de cette collaboration¹²⁶⁸.

¹²⁶³ Cf Rapport Barnier (2006), *Op. Cit.*; Voir aussi : Commission européenne, Communication au Conseil européen, Un projet pour les citoyens. Produire des résultats pour l'Europe, COM (2006) 211 final, 10 mai 2006; Conseil de l'UE, Renforcer la coopération consulaire, 19 décembre 2006, Doc. 16231/06

¹²⁶⁴ Cf Conseil de l'UE, Concept relatif à l'État pilote, doc. 10715/07, 12 juin 2007. Voir aussi les lignes directrices de l'Union européenne relatives à la mise en œuvre du concept d'État pilote en matière consulaire, JO 2008/C 317/06 du 12 décembre 2008

¹²⁶⁵ La proposition de la Commission de créer, à plus ou moins long terme, des consulats européens qui opéreraient sous l'égide de ses représentations diplomatiques dans les pays tiers reste un vœu pieu. En matière de structures, la Commission a aussi proposé la création de « bureaux communs », en première étape dans les Caraïbes, les Balkans, l'Océan Indien et l'Afrique de l'Ouest, reprenant les quatre zones expérimentales proposées par le rapport Barnier, en raison de la fréquentation touristique européenne, de la représentation relativement faible des États membres et de la présence de délégations de la Commission. Cf Commission européenne, COM (2006)712, *Op. Cit.*

¹²⁶⁶ Résumé du rapport d'audience publique sur le Livre vert sur la protection consulaire et diplomatique, 2007, p. 5

¹²⁶⁷ FERNANDEZ PASARIN (2009), *Op. Cit.*, p. 592-593. Des États pilotes sont actuellement établis dans 29 pays tiers sur les 146 où un État membre au moins est représenté selon la COM(2011)881

¹²⁶⁸ Toutefois, en cas d'urgence consulaire, les délégations de l'UE sont associées de façon de plus en plus étroite. Elles fournissent un appui logistique et humain et aident, à la demande d'un ou plusieurs États membres, au déploiement des plans d'évacuation et à l'élaboration de plans d'urgence. Ceci est souhaité dans les lignes directrices, Doc 15505/10, pt 4 et réaffirmé dans la proposition de directive, COM(2011)881, article 14

Conclusion du Chapitre II

956. En 1993, les professeurs Robert Kovar et Denys Simon concluaient leur analyse du nouvel article 8C sur la protection consulaire et diplomatique introduit à Maastricht en déduisant que *« c'est à la lumière de ces indications complémentaires [les règles communes qui devront être adoptées par les États membres ainsi que les négociations engagées avec les pays tiers] qu'on pourra déterminer si l'article 8C constitue une avancée significative pour la protection des citoyens communautaires ou apparaît davantage comme un gadget juridique sans portée pratique véritable »*¹²⁶⁹.

Les lentes avancées de la coopération consulaire constituent un exemple de l'incrémentalisme européen et révèlent le caractère sensible du domaine¹²⁷⁰. Les changements légers qui ont eu lieu ces dernières années à la suite de crises dans des pays tiers, et notamment des catastrophes naturelles majeures, n'ont pas permis de développer un système efficace. Le cadre juridique actuel de l'assistance consulaire des citoyens européens suite à une catastrophe naturelle est formulé en des termes généraux, ne prenant pas en compte la spécificité de ces situations. L'augmentation des désastres naturels sous l'effet du changement climatique laisse présager la nécessité de poursuivre les efforts de réforme engagés par la Commission européenne. La répartition des compétences a été une limite pour l'UE en la matière et la coopération gouvernementale a été freinée par les réticences de certains États à institutionnaliser un cadre plus large pour la coopération consulaire. Le traité de Lisbonne a levé certains obstacles juridiques au renforcement de la mise en œuvre de la protection consulaire et diplomatique au titre de l'article 23 du TFUE. Les obstacles tenant à la volonté politique des États membres de l'Union demeurent cependant. La proposition de directive présentée par la Commission européenne en décembre 2011 apporte certains éclaircissements mais ne présente pas de grandes avancées. Malgré les difficultés pratiques de mise en œuvre et le constat de l'inadéquation du cadre juridique actuel pour gérer les crises de grande ampleur comme les catastrophes naturelles, le droit de l'article 23 du TFUE est pratiquement très important.

¹²⁶⁹ KOVAR et SIMON (1993), *Op. Cit.*, p. 315

¹²⁷⁰ OKOMA-HEIJMANS (2010), *Op. Cit.*, p. 20. COM(2007)767 : « Le renforcement effectif du droit à une protection diplomatique et consulaire (...) constitue un défi complexe qui ne saurait être relevé par une seule initiative, mais nécessite un éventail global de mesures fondé sur une stratégie à long terme ».

957. La protection consulaire peut aussi être dispensée aux citoyens européens en détresse dans les pays affectés par un désastre naturel à travers les missions PSDC¹²⁷¹. La première décision adoptée sur la base de l'ex-article 17 du TUE (article 42 du TUE désormais) concernait d'ailleurs l'évacuation des citoyens européens en danger dans les pays tiers¹²⁷². Il est important de noter que cet objectif n'est pas réitéré dans les objectifs de l'Union relatifs à son action extérieure (article 21 du TUE). Toutefois, selon Joris Larik, étant donné la place importante qu'occupe la protection des citoyens de l'Union parmi les objectifs de l'UE, une interprétation systématique et téléologique du TUE favoriserait la poursuite de cet objectif par l'ensemble des politiques extérieures, dont la PSDC¹²⁷³. Par ailleurs, les tâches de Petersberg incluent notamment « *les missions humanitaires et d'évacuation* » (article 43.1 du TUE). Or Larik ajoute que, même si les citoyens de l'UE ne sont pas directement mentionnés, il peut être raisonnablement avancé qu'ils sont les premiers destinataires de ces missions¹²⁷⁴. Sur le plan opérationnel, l'objectif de protection des citoyens de l'UE semble cependant avoir été mis au second plan. Il n'apparaît pas en effet dans le mandat de la première opération de lutte contre la piraterie de l'UE (EU NAVFOR, Mission Atlanta), lancée en décembre 2008¹²⁷⁵. Une des raisons possibles expliquant l'absence de la protection des citoyens dans le mandat est la participation d'État tiers à l'opération. Il aurait pu être considéré inapproprié de les mandater pour aider à la protection des citoyens de l'UE. Une autre raison peut être la sensibilité politique de l'usage de la force par les États membres pour protéger leurs citoyens¹²⁷⁶.

¹²⁷¹ Depuis l'année 2000, des orientations spécifiques et non obligatoires avaient également été publiées dans le domaine de la PESC. Celles-là s'adressaient particulièrement à la présidence du Conseil et à la Commission, qui étaient invitées à renforcer leurs mécanismes de coopération consulaire dans les pays tiers. Évaluations conjointes des situations politiques locales, coopération en matière de mise en oeuvre de la décision de décembre 1995 sur la protection des citoyens européens et échange d'information devinrent, à compter de ce moment, des procédures normales. Cependant, il fallut attendre 2006 pour qu'une avancée réelle se produisît en matière de protocoles d'action communs. Cf Orientations sur la coopération entre les missions des États membres et les délégations de la Commission dans les pays tiers et au sein des organisations internationales en matière de PESC, doc. 12094/00; Orientations sur la protection consulaire des citoyens européens en cas de crise dans les pays tiers, doc. 7562/01 et doc. 15754/03; Orientations sur la protection des citoyens européens dans les pays tiers, doc. 10109/2/06 REV 2

¹²⁷² MORARU (2011), *Op. Cit.*, p. 128. Cf Decision du Conseil du 27 juin 1996 relative aux opérations d'évacuations de ressortissants des États membres lorsque leur sécurité est en danger dans un pays tiers, Doc. 8386/96

¹²⁷³ LARIK (2011), *Op. Cit.*, p. 129-144

¹²⁷⁴ *Ibid.*

¹²⁷⁵ Décision 2010/766/PESC du Conseil du 7 décembre 2010 modifiant l'action commune 2008/851/PESC concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie, JOUE L 327/49 du 11 décembre 2010

¹²⁷⁶ LARIK (2011), *Op. Cit.*

Conclusion du Titre II

- 958.** Les déplacés environnementaux peuvent emprunter à une multitude de régimes juridiques, leur possible « classement » dans diverses catégories en dehors du système de protection ayant été mis en évidence. Ce constat des hésitations entre diverses qualifications nous montre, à nouveau, que la notion est difficile à distinguer d'autres notions juridiques.
- 959.** Nul n'ignore la prolifération des catégories et des statuts juridiques dans la politique de l'UE en matière d'immigration légale. À titre d'exemple, l'applicabilité aux déplacés de l'environnement de la catégorie des travailleurs migrants saisonniers, en cours de réglementation, a spécialement été mise en lumière. D'autres catégories de travailleurs migrants pourraient tout aussi bien se voir décomposer dans leurs éléments constitutifs pour révéler leur capacité à servir de catégorie de rattachement. Il n'en reste pas moins que les opérations de catégorisation ne sont jamais neutres, particulièrement dans le domaine migratoire. Les législateurs européens poursuivent en outre explicitement des objectifs de maîtrise des flux. Le risque d'instrumentalisation des déplacements environnementaux existant, un fondement écologique pourrait être plus facilement affiché par les États membres pour justifier une ouverture des frontières.
- 960.** Pour les ressortissants de l'Union, le problème ne se situe pas au niveau de l'admission sur le territoire de l'UE. Ils sont exclus des catégories de la politique migratoire mais ils bénéficient d'un statut spécial, qui inclut la liberté de séjour et de circulation dans l'UE. De surcroît, ils ont droit à l'assistance consulaire de la part de tout État membre dans un pays tiers où leur État d'appartenance n'est pas représenté en cas de catastrophe naturelle. Toutefois, il apparaît que la dimension externe de la citoyenneté de l'UE n'est pas encore entièrement développée et que la protection des citoyens demeure toujours largement une affaire nationale.
- 961.** La présente étude renforce l'idée du caractère à la fois incertain et multiple des opérations de catégorisation pouvant être effectuées. Elle met également en évidence les différences de traitement et la fragmentation des statuts entre, d'une part, les citoyens de l'Union et les ressortissants des pays tiers, distinction fondatrice en droit de l'UE, et, d'autre part, entre les ressortissants de pays tiers eux-mêmes.

Conclusion de la Seconde Partie

963. L'opération de rattachement catégoriel est complexe car plusieurs de ces rattachements peuvent être opérés à mesure que l'on s'éloigne du centre d'une catégorie juridique et que l'on se rapproche au contraire de la frontière d'une autre catégorie de rattachement. La solution est d'adopter des rattachements en fonction du cas précis de l'espèce, le groupe hétérogène formé par les déplacés de l'environnement ne pouvant être appréhendé de façon unitaire et être intégré dans une seule catégorie existante. La détermination de la loi applicable est loin d'être évidente. Les solutions adoptées par différents pays laissent apparaître des incertitudes théoriques et des traitements juridiques contrastés.

964. Pour les ressortissants de pays tiers, plusieurs instruments de la politique migratoire de l'UE peuvent être mobilisés. La catégorie de personnes éligibles pour la protection subsidiaire, malgré le caractère très limité de ses groupes de bénéficiaires, pourrait servir de catégorie de rattachement, pour autant que certains de ses concepts clés soient interprétés de façon large. La catégorie de personnes éligibles pour la protection temporaire, nettement plus flexible, autorise ce rattachement mais son application est par nature exceptionnelle. S'ajoutent à ce tableau les différentes catégories de travailleurs migrants, et au premier titre la catégorie des travailleurs migrants saisonniers, qui offrent tout autant de possibilités de rattachement mais qui sont très sélectives.

Quant aux citoyens de l'Union, exclus du bénéfice de la politique migratoire, en plus de leur droit fondamental à la liberté de séjour et de circulation dans l'UE, ils peuvent solliciter, lorsqu'ils se trouvent dans un pays tiers affecté par une catastrophe naturelle, la protection consulaire au titre de l'article 23 du TFUE.

965. Au total, divers rattachements catégoriels sont donc possibles pour les déplacés environnementaux et leur situation de fait paraît n'être qu'un « faux problème » en droit de l'UE.

Il est cependant rare que l'inclusion dans une catégorie existante s'opère sur une base explicite. Ni définition ni critère unique de rattachement catégoriel ne peuvent être donnés. Cette opération se déroule au cas par cas et est fonction de plusieurs paramètres tels que la nationalité, l'âge, les qualifications professionnelles, la possibilité de retour et l'urgence de la

situation.

Par ailleurs, ces rattachements catégoriels ont des limites et certains ressortissants de pays tiers déplacés pour une cause environnementale ne peuvent trouver protection dans l'UE. C'est particulièrement le cas pour, d'une part, les personnes déplacées par certaines dégradations lentes de l'environnement et, d'autre part, les personnes les plus vulnérables comme les enfants, les personnes âgées ou les personnes sans qualification professionnelle.

- 966.** On conclut à une adaptation partielle du droit existant aux déplacés environnementaux et la nécessité de réaménager certaines catégories existantes. Il existe toutefois un risque de dénaturer les catégories existantes en modifiant leurs critères. Il faut pourtant bien considérer les catégories juridiques comme un cadre évolutif et non un donné statique. Jean-Pierre Clavier n'a-t-il pas souligné que « *[l]e droit est un système; au surplus, il est un système vivant. [A]u fil du temps des catégories se créent, d'autres évoluent et les critères de distinction s'adaptent* »¹²⁷⁷?

¹²⁷⁷ CLAVIER Jean-Pierre, *Les catégories de la propriété intellectuelle à l'épreuve des créations génétiques*, L'Harmattan, Paris, 1998, 385 pages, p. 18

Conclusion générale

- 968.** Puisque toute réalité est susceptible d'être prise en compte par le droit au prix d'une opération de catégorisation, face aux nouveaux sujets de droit que semblent représenter les déplacés de l'environnement, la tâche du juriste est de qualifier la situation à l'étude, en passant par une étude morphologique du corpus de personnes de référence, et d'y appliquer la règle de droit qu'il convient, en procédant à une étude pathologique des solutions possibles.
- 969.** *De facto*, les ressortissants d'États tiers déplacés par des dégradations environnementales sont abordés par l'UE depuis de nombreuses années à travers plusieurs politiques, notamment la politique de coopération au développement et la politique d'aide humanitaire. Désormais, la question de leur traitement *de jure* se pose avec une acuité particulière, étant donné l'augmentation des déplacements issus de désastres naturels soudains ou progressifs à travers la planète. Par le rôle de pression qu'ils ont joué, les académiques et la société civile ont été les principaux artisans de l'émergence de cette problématique sur la scène internationale.
- 970.** Le traité de Lisbonne, sans aborder explicitement les déplacés de l'environnement, permet à l'UE de mieux traiter diverses dimensions de ces phénomènes migratoires, particulièrement grâce aux innovations introduites dans le cadre de l'ELSJ, la coopération au développement et l'aide humanitaire.
- 971.** C'est dans ce cadre que s'est déroulé l'essai de catégorisation juridique des déplacés de l'environnement en droit de l'UE. La construction de catégories de ressortissants d'États tiers dans la politique migratoire de l'Union vise à répondre à des besoins économiques ou de protection. Étant donné les violations de droits fondamentaux que subissent les personnes déplacées par les dégradations environnementales, une catégorie de personnes à protéger pourrait être créée dans le cadre d'un système complémentaire de protection internationale sur la base du critère catégoriel du préjudice environnemental. La catégorisation en droit de l'UE est une méthode de contrôle des flux migratoires et une technique de modulation de la condition des ressortissants d'États tiers par rapport à celle des citoyens de l'UE. Le statut des déplacés de l'environnement serait largement aligné sur celui des réfugiés et bénéficiaires de

la protection subsidiaire, vu l'harmonisation des statuts réalisée par la directive 2011/95/UE, résultant de la volonté d'offrir un statut semblable à toute personne nécessitant une protection internationale.

972. L'opération de catégorisation s'est soldée par un constat de l'impossibilité de créer, en l'état du droit, une nouvelle catégorie autonome de personnes à protéger dans le cadre d'un système de protection complémentaire sur la base du critère du préjudice environnemental. Les déplacés de l'environnement se présentent comme un groupe trop hétérogène et complexe pour être saisi de façon unitaire et le poids du facteur environnemental dans la décision de migrer est difficile à isoler des considérations politiques, sociales et économiques. De plus, en l'absence d'un droit subjectif de l'homme à l'environnement et en raison de la présomption de maintien de la protection interne, un système de protection complémentaire ne peut être établi. Enfin, il a été démontré que le concours transversal de compétences de l'UE a pour effet de diluer l'impératif de protection internationale de ce corpus de personnes.

973. Dans ces conditions, le rattachement des déplacés de l'environnement à des catégories existantes en droit de l'UE s'avère salvateur. Les catégories de personnes à protéger, que sont les bénéficiaires de la protection subsidiaire et de la protection temporaire, offrent des possibilités d'assimilation limitées. Les catégories de travailleurs migrants offrent d'autres options mais qui restent sélectives.

Les déplacés de l'environnement sont donc un groupe interstitiel et les rattachements catégoriels et les renvois vers les régimes existants ne peuvent se faire qu'au cas par cas selon les situations factuelles. La diversité des catégories de rattachement mène à un éclatement de l'ensemble dit des déplacés de l'environnement, chaque individu ou groupe d'individus se rattachant, selon les circonstances, à une catégorie dont les critères sont similaires. Cette fragmentation de la matière en plusieurs catégories de rattachement ne pose en aucun cas un frein à l'action de l'UE sur la question et à la prise en compte de ces personnes dans le cadre des divers instruments pertinents. *In fine* l'appréhension juridique des déplacés de l'environnement et le choix de les subsumer sous une catégorie plutôt qu'une autre relèvent de la casuistique. La détermination de la loi applicable est loin d'être évidente. Le législateur européen se voit, dès lors, positionné en « un trouveur de catégories »¹²⁷⁸. Les catégories existantes étant aptes à couvrir certains de ces phénomènes migratoires et des mécanismes *ad hoc* pouvant être développés pour parer à des situations exceptionnelles, les déplacés

¹²⁷⁸ MOUTOUH (1996), *Op. Cit.*, p. 366

environnementaux se présentent partiellement comme un faux-problème pour le droit de l'UE. Il n'en reste pas moins que certaines personnes de ce groupe hétérogène s'intègrent mal aux catégories existantes dû à une absence de catégorie résiduelle ou mécanisme général de protection. Un rattachement catégoriel semble difficile à effectuer pour des personnes déplacées dans le cadre de dégradations progressives et irréversibles de leur milieu de vie, particulièrement pour les personnes peu qualifiées, puisque les schémas d'immigration vers l'UE pour ces derniers sont très limités.

- 974.** Ces propos ne préjuge pas de la valeur ajoutée d'une catégorie opérationnelle des déplacés de l'environnement pour des commodités de langage et pour stimuler la prise de mesures pour traiter ces phénomènes variés, du stade de la prévention à celui de la réinstallation à long terme. Une conception unitaire de cet ensemble hétérogène de personnes demeure utile sur le plan politique afin de favoriser la recherche et le développement de solutions, celles-ci ne pouvant être présupposées uniformes mais moulées au cas par cas. L'usage de la notion n'implique pas d'en faire un concept juridique et de développer un corpus normatif afférent. Si la dénomination de « déplacé environnemental » n'est pas mobilisée dans le droit positif, ces derniers sont pris en compte, dans une certaine mesure, dans le cadre de diverses politiques.
- 975.** Pour ce qui concerne les citoyens de l'UE, la question de l'entrée et du séjour sur le territoire européen ne pose pas de problème, puisqu'ils y bénéficient de la liberté de circulation et de séjour. Par contre, lorsqu'ils se trouvent affectés par des catastrophes naturelles en dehors du territoire de l'UE, ils bénéficient de la protection consulaire. Toutefois, le système est loin d'être efficace pour gérer les crises de grande ampleur comme les catastrophes naturelles, sa mise en œuvre demeurant aléatoire.
- 976.** Pour l'avenir, une meilleure prise en compte des déplacements environnementaux est d'autant plus possible sur le plan juridique grâce aux apports du traité de Lisbonne. Ce dernier a révisé les objectifs de l'UE, notamment pour faire apparaître celui d'« *aider les populations, les pays et les régions confrontés à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine* » parmi ses objectifs internationaux (article 21.2.g du TUE). Il a également établi l'objectif de développer une « politique commune » en matière d'asile, d'immigration et de contrôle aux frontières (article 67.2 du TFUE) , confirmant la volonté des États membres d'intensifier l'action de l'UE en ce domaine et consacrant spécifiquement l'objectif d'offrir

un système de protection internationale exhaustif, à même de couvrir tous les besoins de protection (article 78.1 du TFUE) et en attribuant une compétence externe explicite à l'Union en matière de « *partenariat et (...) coopération avec les pays tiers pour gérer les flux de personnes demandant l'asile ou une protection subsidiaire ou temporaire* » (article 78.2.g du TFUE). Le traité de Lisbonne a introduit des bases juridiques spécifiques pour la protection civile (article 196 du TFUE) et l'aide humanitaire (article 214 du TFUE), reflétant l'exigence de voir ces actions reconnues et autonomisées et marquant le souci de l'UE d'améliorer sa capacité à faire face aux catastrophes naturelles ou humaines, à la fois sur le plan de l'action interne ou externe. Le traité de Lisbonne a conservé les missions d'aide humanitaire et d'évacuation au sein des missions de Petersberg (article 43.1 du TUE). Il a révisé la base juridique de la protection consulaire pour dépasser l'immobilisme issu du cadre intergouvernemental (article 23 du TFUE). Il a élargi les objectifs de la politique environnementale pour y faire figurer la lutte contre le changement climatique (article 191.1 du TFUE). Enfin, il a mis au centre de la coopération au développement l'objectif de réduire et éradiquer la pauvreté (article 208 du TFUE) dans une approche plus politique et multidimensionnelle qui est prometteuse pour prendre en compte des défis complexes et transversaux comme les déplacements environnementaux.

En parallèle, le rôle des États membres est renforcé. Le droit de fixer les volumes d'entrée de ressortissants d'États tiers sur leur territoire est conservé entre les mains des États membres (article 78.5 du TFUE) et la PESC restent soumises à des procédures essentiellement intergouvernementales (articles 24.1 et 31 du TUE), ce qui continue à poser des limites à l'action de l'UE en faveur des déplacés environnementaux.

Dans l'ensemble, le traité de Lisbonne marque la volonté de résoudre les problèmes globaux par des solutions inscrites dans la cadre de la coopération internationale. Ses apports permettent à l'Union de mieux appréhender les déplacés de l'environnement dans leurs diverses dimensions.

977. Le document de travail d'avril 2013 annonce un dépassement de l'approche fragmentée et lacunaire des déplacés de l'environnement. Il fait acte de reconnaissance officiel des problématiques soulevées dans ces contextes et du besoin de les prendre en compte de façon intégrée mais il ne prône pas le développement d'un nouvel instrument de protection internationale pour couvrir l'ensemble des déplacés environnementaux.

978. Si une approche unitaire des déplacés environnementaux sur le plan de la protection

internationale est juridiquement et politiquement impossible actuellement, il est indéniable que la question des déplacés de l'environnement fait désormais partie de l'agenda de l'UE. Les liens effectués entre migration et environnement dans le nouveau cadre financier multiannuel pour 2014-2020 dans le domaine de la coopération au développement et le soutien financier apporté par la Commission européenne à l'Initiative Nansen montrent bien que les déplacements environnementaux sont appelés à s'imposer comme un thème de travail à l'échelle de l'UE dans les années à venir.

- 979.** Au vu des limites juridiques susmentionnées, l'angle d'approche privilégié demeurera certainement celui de l'aide humanitaire et de la coopération au développement, notamment par le soutien aux projets d'adaptation au changement climatique.

Index

NB : Les chiffres renvoient aux pages. Les caractères en gras renvoient à des développements étendus.

A

accords bilatéraux sur la migration de travail	
RSE	360
TCLM	355
adhésion de l'UE à la CEDH	94 , 242
aide humanitaire	14
apatrides	27
Approche globale de la question des migrations et de la mobilité	349, 377

C

catégorie	
catégorie juridique	20 , 67
catégorie politique	134
catégories de ressortissants d'Etats tiers	
résidents de longue durée	74
travailleurs hautement qualifiés	65, 69, 135
travailleurs saisonniers	74, 354
catégorisation ..	17, 19, 51, 53, 55, 69, 110, 136, 193
Charte des droits fondamentaux de l'UE	
article 18	73, 210
article 19	278
article 37	98, 173
article 46	397
clause d'urgence	212
clause de flexibilité	231
clause de solidarité	18
clause d'urgence	323
cohérence	245
compétences de l'UE	193 , 196
aide humanitaire	215
asile	208
compétences expresses	204
compétences externes implicites	226
compétences subsidiaires	231
coopération au développement	218
environnement et changement climatique ..	221
immigration	213
PESC	223
protection civile	216
protection consulaire	417
Conseil de l'Europe	128
Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe	32, 170 , 272, 305
Convention de Genève de 1951	28, 83, 119, 121, 122, 133, 181, 196, 259, 263
Convention de Kampala	33
coopération au développement	14

Cour EDH	72, 98
CRIDEAU	25, 117

D

déplacé environnemental	24, 26
document de travail de la Commission européenne du 16 avril 2013	15, 17, 29, 34, 62, 131, 147, 157 , 217, 257, 281, 297, 314
dommage environnemental	78 , 87
droit à l'environnement	160
protection par ricochet	98, 170
droit international	27
droit de l'environnement	37
droit des déplacés internes	30
droit des migrations	33
droit des réfugiés	28
droit humanitaire	40
droits de l'homme	35
droits fondamentaux	241

E

ELSJ	206, 244
dimension externe	228

F

Foresight	127, 148, 150
-----------------	---------------

H

HCR	25, 29, 32, 43
-----------	----------------

J

juridiction	37, 102
-------------------	----------------

L

liberté de circulation	72, 74
------------------------------	--------

M

migrant environnemental	24
mobilité circulaire	372

N

Nansen	32, 127
négociations internationales sur le climat	38

O

OIM	24, 26, 43
-----------	------------

P

Parlement européen	129, 271
--------------------------	----------

partenariats pour la mobilité.....	378
préjudice environnemental	77, 85
anormalité /gravité	81
principe de missionnaire.....	200
principe de non-refoulement.....	120, 312
principe de prévention	37, 91
principe de proportionnalité	237
principe de subsidiarité	237
principe du missionnaire	201
principe du pollueur-payeur	91
principe pollueur-payeur	37, 88
programme de Stockholm	374
Programme de Stockholm	131, 380
Programmes de protection régionaux.....	350
proposition de directive sur les travailleurs migrants saisonniers	366
protection civile	14, 18
protection complémentaire.....	64, 159, 259
Danemark.....	293
directive qualification	64, 133, 159, 180, 182, 263
Finlande	187, 290
Suède	186, 288
protection consulaire.....	14, 73, 389
État pilote.....	412, 425
protection internationale	14, 196, 208, 259
protection par ricochet	72

protection interne.....	122, 179 , 276, 289, 292, 328
protection temporaire.....	259, 297
directive 2001/55/CE	83, 85, 133, 298 , 344
Etats-Unis	329
Finlande	187, 327
réponses ad hoc - Montserrat	336
réponses ad hoc - tsunami de 2004	341

Q

qualification	21, 154
---------------------	---------

R

RAEC.....	58, 320
réfugié environnemental.....	23
réinstallation	349

S

solidarité	214, 310, 322
statut juridique des étrangers	110

T

tâches de Petersberg	
missions d'aide humanitaire et d'évacuation	
.....	224, 428
traité de Lisbonne	14, 46, 196, 260, 320, 417

Bibliographie

1. Manuels

BERGEL Jean-Louis, *Théorie générale du droit*, 4è éd, Dalloz, Paris, 2006, 374 pages

BLUMANN Claude et DUBOUIS Louis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Litec, Jurisclasseur, Paris, 2004, 494 pages

CORNU Gérard, *Linguistique juridique*, 3è ed, Montchrestien, Domat droit privé, Paris, 2005, 443 pages

DUBOUIS Louis et BLUMANN Claude, *Droit matériel de l'Union européenne*, 6ème éd, Montchrestien Coll. Domat droit public, Paris, 2012, 812 pages

DABIN Jean, *Théorie générale du droit*, 2è éd, Bruylant, Bruxelles, 1953, 325 pages

DESPAX Michel, *Droit de l'environnement*, Litec, Paris, 1980, 879 pages

DONY Marianne, *Droit de l'Union européenne*, 3è ed, éd de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2010, 762 pages

DUPUY Pierre-Marie et KERBRAT Yann, *Droit international public*, 10è éd, Dalloz, Paris, 2010, 916 pages

FLOUR Jacques, AUBERT Jean-Luc et SAVAUX Eric, *Les obligations, Le fait juridique*, Tome 2, 11è éd, A. Colin, Paris, 2005, 400 pages

JACQUE Jean-Paul, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 3è éd, Dalloz, Paris, 2004, 762 pages

KISS Alexandre et BEURIER Jean-Pierre, *Droit international de l'environnement*, Pedone, Paris, 2004, 503 pages

MAZEAUD Henri, Léon et Jean et CHABAS François, *Leçons de Droit Civil, Les obligations, Théorie Générale*, 8è éd., Montchrestien, Paris, 1985, 1355 pages

NGUYEN QUOC Dinh *et al.*, *Droit international public*, 6è éd, LGDJ, Paris, 1999, 1455 pages

PRIEUR Michel, *Droit et Environnement*, Dalloz, Paris, 1991, 775 pages

RENUCCI Jean-François, *Traité de Droit européen des droits de l'homme*, LGDJ, Paris, 2007, 1158 pages

RIGAUX François, *Droit international privé*, 2è éd, Larcier, Bruxelles, 1987, 386 pages

SIMON Denys, MARIATTE Flavien et RITLENG Dominique, *Contentieux de l'union européenne I*, eds Lamy, Paris, 2010, 390 pages

SUDRE Frédéric, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 9è éd, PUF, Paris, 2008, 843 pages

TERRE François, *Introduction générale au droit*, 3è éd, Précis Dalloz, Paris, 1996, 565 pages

TERRÉ François, SIMLER Philippe et LEQUETTE Yves, *Droit civil : les obligations*, 9è éd, Dalloz, Paris, 2005, 1474 pages

VERHOEVEN Joe, *Droit de la Communauté européenne*, Larcier, Bruxelles, 2001, 510 pages

2. Ouvrages

BATTJES Hemme, *European Asylum Law and International Law. Immigration and Asylum Law and Policy in Europe*, Vol 8, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2006, 710 pages

BECKER Howard, *Outsiders. Etudes de la sociologie de la déviance*, Métailié, Paris, 1963, 247 pages

BERGER Nathalie, *La Politique Européenne d'Asile et d'Immigration; Enjeux et Perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 2000, 269 pages

BERRAMDANE Abdelkhaleq et ROSSETTO Jean, *La politique européenne d'immigration*, KARTHALA Editions, Paris, 2009, 312 pages

BLACK Richard, *Refugees, Environment and Development*, Addison Wesley Longman, Harlow (UK), 1998, 229 pages

BOUTILLIER Sophie, LARRERE Catherine, SANITAS Jean, *Risques écologiques: dommages et intérêts*, L'Harmattan, Paris, 2003, 216 pages

BRIBOSIA Emmanuelle et REA Andréa, *Les Nouvelles Migrations : un enjeu européen*, Editions Complexe, Bruxelles, 2002, 284 pages

CABALLERO Francis, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, LGDJ, Paris, 1981, 361 pages

CARLIER Jean-Yves, *La condition des personnes dans l'Union européenne*, Coll. Précis de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, Larcier, Bruxelles, 2007, 496 pages

CARLIER Jean-Yves et GUILD Elspeth (dir), *L'avenir de la libre circulation des personnes dans l'UE*, Bruxelles, Bruylant, 2006, 328 pages

CARLIER Jean-Yves, VANHEULE Dirk, HULLMANN Klaus et PEÑA GALIANO Carlos, *Qu'est-ce qu'un réfugié ?*, *Étude de jurisprudence comparée*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 859 pages

pages

CONISBEE Molly and SIMMS Andrew, *Environmental Refugees. The Case for Recognition*, London, New Economics Foundation, nef pocketbooks, 2003, 47 pages

CONSTANTINESCO Vlad, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes. Contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés*, Paris, LGDJ, 1974, 492 pages

DA LOMBA Sylvie, *The right to seek refugee status in the European Union*, Intersentia nv, Mortsel (Belgique), 2004, 325 pages

DOLLAT Patrick, *La citoyenneté européenne. Théorie et statuts*, Coll. Pratique du droit communautaire, Bruylant, Bruxelles, 2008, 698 pages

DONY Marianne, *Après la Réforme de Lisbonne: les nouveaux Traités européens: avec le texte coordonné des Traités, dans la version définitive du Traité signé à Lisbonne*, Université libre de Bruxelles (ULB), Institut d'études européennes (IEE), Bruxelles, Éd. de l'Université de Bruxelles, 2007, 309 pages

FLAESCH -MOUGIN Catherine et ROSSI Lucia Serena, *La dimension extérieure de l'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice après le Traité de Lisbonne*, Bruylant, Bruxelles, mars 2013, 696 pages

FROSSARD Serge, *La qualification juridique en droit du travail*, Coll. Bibliothèque de droit social, LGDJ, Paris, 2000, 246 pages

FUCHS Olivier, *Pour une définition communautaire de la responsabilité environnementale. Comment appliquer le principe pollueur-payeur ?*, L'Harmattan, Paris, 2003, 142 pages

FUCHS Olivier, *Le dommage écologique*, Rue d'Ulm, Paris, 2011, 62 pages

GAROT Marie-José, *La citoyenneté de l'Union européenne*, Coll. Logiques juridiques, L'Harmattan, Paris, 1999, 368 pages

GENY François, *Science et technique en droit privé positif. Nouvelle contribution à la critique de la méthode juridique*, 4 tomes, Tome II, LGDJ, Paris, 1921, 643 pages

GIROD Patrick, *La réparation du dommage écologique*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1974, 288 pages

GONDEK Michal, *The reach of Human Rights in a Globalising World: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Intersentia, Antwerp, Vol. 32, 2009, 442 pages

GOODWIN-GILL Guy S, *The Refugee in International Law*, Clarendon Press, Oxford (UK), 1996, 624 pages

ICARD Philippe (dir.) avec la collaboration de OLIVIER Juliette, *Une citoyenneté européenne dans tous ses "Etats"*, Editions Universitaires de Dijon, Dijon, 2009, 130 pages

JEANNIN Laure, MENECHINI Marco, PAUTI Christine et POUPET Raphaëlle, *Le droit*

d'asile en Europe – Etude comparée, L'Harmattan, Paris, 1999, 488 pages

JULIEN-LAFERRIERE François, *Droit des étrangers*, Coll. Droit fondamental, PUF, Paris, 2000, 550 pages

LATOUCHE Serge, *Survivre au développement*, Coll. Les Petits Libres, Mille et une Nuits, Paris, 2004, 126 pages

LE PORS Anicet, *Le Droit d'asile*, Que sais-je? n°3733, PUF, Paris, 2008, 128 pages

MAES Marleen, FOBLETS Marie-Claire et DE BRUYCKER Philippe, *Dimensions externes du droit et de la politique d'immigration et d'asile de l'UE*, Bruylant, Bruxelles, 2011, 596 pages

MAGNETTE Paul, *De l'étranger au citoyen: construire la citoyenneté européenne*, De Boeck Supérieur, Bruxelles, 1997, 196 pages

MAGNETTE Paul, *La Citoyenneté européenne. Droits, Politiques, Institutions*, Coll. « Etudes européennes », Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1999, 249 pages

McADAM Jane, *Complementary Protection in International Refugee Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 68 pages

McADAM Jane, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, 344 pages

MOTULSKY Henri, *Principes d'une réalisation méthodique du droit privé*, Sirey, Paris, 1948, 184 pages

NERAUDAU-D'UNIENVILLE Emmanuelle, *Ordre public et droit des étrangers en Europe, La notion d'ordre public en droit des étrangers à l'aune de la construction européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2006, 791 pages

NEYRET Laurent et MARTIN Gilles, *Nomenclature des préjudices environnementaux*, LGDJ, Paris, 2012, 434 pages

NYKANEN Eeva, STAFFANS Ida, PIRJATANNIEMI Elina, *Migration Law in Finland*, Kluwer Law International, 2011, 162 pages

PAPAUX Alain, *Essai philosophique sur la qualification juridique : de la subsumption à l'abduction. L'exemple du droit international privé*, LGDJ, Paris, 2003, 532 pages

PATTULLO Polly, *Fire from the mountain : the tragedy of Montserrat and the betrayal of its people*, Constable, London, 2000, 240 pages

PICTET Jean, *Le droit humanitaire et la protection des victimes de la guerre*, A. W. Sijthoff, Institut Henry-Dunant, Genève, 1973, 152 pages

PLANT Glen (ed), *Environmental protection and the law of war : a fifth Geneva convention on the protection of the environment in time of armed conflict ?*, Belhaven Press, Londres, 1992, 284 pages

RAJAMANI Lavanya, *Differential Treatment in International Environmental Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006, 302 pages

REEVES Hubert, JOUZEL Jean et Collectif Argos: *Réfugiés climatiques*, Gollion (Suisse), Infolio, 2007, 352 pages

RIDEAU Joël, *Le rôle de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'homme*, Chapitre III : *Projection des droits de l'homme dans les relations extérieures de l'Union européenne*, Recueil des Cours, 1997, tome 265, Académie de Droit International de la Haye, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden (The Netherlands), 1999, 468 pages

SADELEER Nicolas de, *Essai sur la genèse des principes du droit de l'environnement : l'exemple du droit communautaire*, La Documentation Française, Paris, 1996, 309 pages

SUDRE Frédéric, *Droit international et européen des droits de l'homme*, PUF, Paris, 1989, 302 pages

SUHRKE, Astri, *Pressure Points : Environmental Degradation, Migration and Conflict*, American Academy of Art and Science, Cambridge (MA), 1993, 41 pages

UNRUH Jon D., MARTEEN Krol S. and KLIOT Nurit (Eds), *Environmental Change and Its Implications for Population Migration*, Advances in Global change Research Vol 20, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht (The Netherlands), 2004, 313 pages

VAN LANG Agathe, *Droit de l'environnement*, Coll. Thémis, PUF, Paris, 2007, 502 pages

VAN DIJK Pieter *et al.* (eds), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 4^e éd, Intersentia, Antwerp, 2006, 867 pages

VATTEL Emer de, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, Vol 2, Londres, 1758, 345 pages

VERBOODT Albert, *Naissance et signification de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*, E. Warny, Bruxelles, 1964, 356 pages

VILLENEUVE Claude et RICHARD François, *Vivre les Changements Climatiques - Quoi de Neuf ?*, Éditions Multimondes, Québec, 2005, 420 pages

WEBER Max, *Economie et société*, Tome 1, *Les catégories de la sociologie*, Plon, Paris, 1971, 410 pages

3. Thèses et mémoires

ARHAB Farida, *Le dommage écologique*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Tours, 1997, 832 pages

ATTAL-GALY Yaël, *Droits de l'homme et catégories d'individus*, Thèse pour le doctorat en

droit, Coll. Bibliothèque de *droit public*, Tome 237, LGDJ, Paris, 2003, 638 pages

AUVRET-FINCK Josiane, *Contribution à l'étude de la condition juridique internationale des Communautés européennes. La participation des Communautés européennes à l'activité conventionnelle et aux structures organiques internationales*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Strasbourg, 1985, 2 vol., 687 pages

BABAYAN Diana, *Balancing Security and Development in Migration Policy –EU Mobility Partnerships*, Master Thesis in European Interdisciplinary Studies, Academic Year 2009/2010, College of Europe, Natolin Best Master Thesis 01/2010, 78 pages

BOSKOVITS Kosmas, *Le juge communautaire et l'articulation des compétences normatives entre la Communauté européenne et ses Etats membres*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Strasbourg, éd Sakkoulas - Bruylant, Athènes, Bruxelles, 1999, 876 pages

BOSSE-PLATIERE Isabelle, *L'article 3 du traité UE : recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Rennes I, Bruylant, Bruxelles, 2009, 859 pages

BOUTRUCHE ŽAREVAC Samuel, *La protection temporaire des personnes déplacées en droit de l'Union européenne: un nouveau modèle en cas d'afflux massifs?*, Thèse pour le doctorat en droit, Université Aix-Marseille III – Paul Cézanne, 2010, 417 pages

CADIET Loic, *Le préjudice d'agrément*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Poitiers, 1983, 682 pages

CLAVIER Jean-Pierre, *Les catégories de la propriété intellectuelle à l'épreuve des créations génétiques*, Thèse pour le doctorat en droit, L'Harmattan, Paris, 1998, 385 pages

COURBE Patrick, *Les objectifs temporels des règles de droit international privé*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Rouen Havre, 1981, 510 pages

COURNIL Christel, *Le statut interne de l'étranger et les normes supranationales*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Toulouse 1, L'Harmattan, 2005, 740 pages

DREYFUSS-BENCHMAN Laurence, *La patrimonialité des droits extrapatrimoniaux*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Strasbourg III, 2002, 457 pages

GAILLOT-MERCIER Valérie, *Le dommage écologique transfrontière*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Rennes I, 1992, 727 pages

GARCIA Georges, *Ombre et cœur de la Constitution, Etude formelle de la prise de décision du Conseil Constitutionnel*, Mémoire de DEA de sciences cognitives, Laboratoire du CREA, Ecole Polytechnique, 2002, 69 pages

GEMENNE François, *Environmental changes and migration flows : normative frameworks and policy responses*, Thèse pour le doctorat en sciences politiques, Ulg - Sciences Po Paris, 2009, 536 pages

GOURITIN Armelle, *Can International Environmental Law and Human Rights Fill the Gaps of EU Environmental Law ? The case of Environmental Responsibility*, Dissertation

submitted with a view to obtaining the title of doctor in Law, Institute for European studies, Vrije Universiteit Brussel, 2012, 325 pages

HERVE-FOURNEREAU Nathalie, *L'entreprise et le droit communautaire de l'environnement*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Rennes I, 1998, 524 pages

ILIOPOULOU Anastasia, *Libre circulation et non-discrimination: Eléments du statut du citoyen de l'Union européenne*, Thèse pour le doctorat en droit, Coll. Droit de l'Union européenne, Bruylant, Bruxelles, 2008, 795 pages

JANVILLE Thomas, *La qualification juridique des faits*, Thèse pour le doctorat en droit, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Institut de droit des affaires, 2 vol, 2004, 745 pages

LAFONTAINE Edith, *The Need for A New Instrument to Deal With "Environmental Refugees"*, Master thesis, University of Oslo, 2007, 60 pages

LANTERO Caroline, *L'introuvable statut du réfugié – De la protection du semblable au rejet de l'autre*, Thèse pour le doctorat en droit, Université d'Auvergne Clermont 1 et Université de Montréal, 2008

LAZARUS Cécile, *Les actes juridiques extrapatrimoniaux. Une nouvelle catégorie juridique*, Thèse pour le doctorat en droit, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2009, 562 pages

MAGNIN Véronique, *Les réfugiés de l'environnement. Hypothèse juridique à propos d'une menace écologique*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Droit – Paris I Panthéon Sorbonne, 1999, 644 pages

MAGRI Nicola, *Temporary Circular Labor Migration between Colombia and Spain: A model for consolidation and replication. Does this temporary circular labor migration model have the potential to generate co-development in the country of origin ?*, MPP Masters Thesis, Maastricht Graduate School of Governance, July 2009, 94 pages

MARTI Gaëlle, *Le pouvoir constituant européen*, Thèse pour le doctorat en droit, Université Nancy 2, 2008, 800 pages

MICHEL Valérie, *Recherches sur les compétences de la Communauté européenne*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris I, L'Harmattan, Logiques Juridiques, Paris, 2003, 704 pages

MOUTOUH Hugues, *Recherche sur un « droit des groupes » en droit public français*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Montesquieu-Bordeaux IV, 1996, 2 Vol, 597 pages

NEYRET Laurent, *Atteintes au vivant et responsabilité civile*, Thèse pour le doctorat en droit, Bibliothèque de droit privé, Tome 468, LGDJ, Paris, 2006, 709 pages

PASCOUAT Yves, *La politique migratoire de l'Union européenne. De Schengen à Lisbonne*, Thèse pour le doctorat en droit, Coll. des thèses, n°34, LGDJ, Paris, 2010, 744 pages

PEIFFERT Olivier, *L'intégration de la protection de l'environnement en droit des aides d'Etats*, Mémoire de Master, Université de Nancy, 2009

PEROUT Alena, *Environmental Refugees. Defining environmental migrants and long term solutions to deal with environmental migration*, Master's thesis, Concordia University, Montréal, 1995, 124 pages

PETRIDEAN Mihaela Aura, *The European standpoint on environmental rights: between a Human Rights Court and a Business Court*, Master thesis, Master's Programme in International Human Rights Law, Faculty of Law, Lund University, 2011, 79 pages

PICHARD Marc, *Le droit à: étude de législation française*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris II, Economica, Paris, 2006, 566 pages

PONGUI Brice-Séverin, *Les défis du droit international de l'environnement*, Mémoire de Master, Université de Limoges, 2007

REBEYROL Vincent, *L'affirmation d'un « droit à l'environnement » et la réparation des dommages environnementaux*, Coll. de thèse, tome 42, Defreinois, Lextenso éditions, 2010, 420 pages

SABRAN-PONTEVES Elzéar de, *Les transcriptions juridiques du principe pollueur-payeur*, Thèse pour le doctorat en droit, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2007, 441 pages

SAROLEA Sylvia, *Droits de l'homme et migrations. De la protection du migrant aux droits de la personne migrante*, Thèse pour le doctorat en droit, Coll. du Centre des Droits de l'homme de l'Université Catholique de Louvain, n°3, Bruylant, Bruxelles, 2006, 718 pages

SIMON Denys, *L'interprétation judiciaire des traités d'organisations internationales. Morphologie des conventions et fonction juridictionnelle*, Thèse pour le doctorat en droit, A. Pedone, Paris, 1981, 936 pages

TOLONEN Robert, *Extraterritorial Obligations in a Warming World – An International Human Rights Perspective on Climate Change in Maldives*, Master thesis, Faculty of Law, University of Lund, 2009, 79 pages

VERGES Etienne, *Les principes directeurs du procès judiciaire. Etude d'une catégorie juridique*, Thèse pour le doctorat en droit, Faculté de droit et de sciences politiques d'Aix-Marseille, 2000, 523 pages

VERHAEGHE Laure, *Les réfugiés environnementaux: obstacles à la reconnaissance anticipée d'un statut juridique. Le cas de Tuvalu*, Mémoire de Master 1, Institut d'études politiques de Lille, Section Économie, Politique et Société, 2007, 141 pages

WOODS Stef, *Temporary protected status for El Salvador: Far from temporary*, M.A.L.S., Georgetown University, Master thesis, 2010, 180 pages

4. Rapports, études et documents de travail

AFIFI Tamer, "Egypt: Case Study Report for the EACH-FOR Project", United Nations

University Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS), Germany, 2009, 31 pages

ASA Riikka, "The different national practices concerning granting of non-EU harmonised protection statuses", EMN study, Helsinki, 2 October 2009, 110 pages

BAS Adeline et GAUBERT Hélène, « La directive « Responsabilité environnementale » et ses méthodes d'équivalence », Coll. « Études et documents », Service de l'Économie, de l'Évaluation et de l'Intégration du Développement Durable du Commissariat Général au Développement Durable, avril 2010, n°19, 176 pages

BENOIT-ROHMER Florence et KLEBES Heinrich, « Le droit du Conseil de l'Europe: vers un espace juridique européen », Conseil de l'Europe, 2005, 267 pages

BIERMANN Frank, "Climate Governance Post-2012 : Options for EU Policy Making", CEPS Policy Briefs, n°177, November 2008, 16 pages

BLACK Richard, "Environmental Refugees: Myth or Reality ?", New Issues in Refugee Research, working paper 34, Geneva, UNHCR, 2001, 20 pages

BURTON Angela (ed.), "Human tide : the real migration crisis". A Christian Aid report, London, Christian Aid, Cambridge University Press, May 2007, 28 pages

BILSBORROW Richard E., "Rural Poverty, Migration and the Environment" in *Developing Countries : Three Case-Studies*, World Development Report, Washington, DC, The World Bank, 1991, 71 pages

BOUVERET Patrice et MAMPAEY Luc (éd), « Sécurité collective et environnement, changement climatique et dégradations de l'environnement, nouveaux enjeux des relations internationales », Les rapports du GRIP (Groupe d'information et de Recherche sur la Paix et la Sécurité), juin 2008 n°6, 55 pages

CAESENS Elisabeth and PADILLA RODRIGUEZ Maritere, "Climate Change and the Right to Food. A Comprehensive Study", Rapport commandé à l'Institut des droits de l'homme de l'Université de Columbia par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Columbia Law School – Human Rights Institute, Edited by the Heinrich Böll Foundation, Publications Series on Ecology, Vol 8, December 2009, 160 pages

CARE, "Consular and Diplomatic Protection. Legal Framework in the EU Member States", CARE (Citizens Consular Assistance Regulation in Europe) project partners (Ittig-Cnr, University of Vienna, IISA), Final report, December 2010, 721 pages

CARRERA Sergio, "Building a Common Policy on Labour Migration: Towards a Comprehensive and Global Approach in the EU ?", CEPS Working Document n° 256, Brussels, 2007, 23 pages

CARRERA Sergio and HERNÁNDEZ I SAGRERA Raül, "The Externalisation of the EU's Labour Immigration Policy. Towards Mobility or Insecurity Partnerships ?", CEPS Working Document n° 321, 2009, 43 pages

CASTLES Stephen, "Environmental change and forced migration : making sense of the

debate", New Issues in Refugee Research, working paper 70, Geneva, UNHCR, 2002, 16 pages

CLAY Edward (Team Leader), "An Evaluation of HMG's Response to the Montserrat Volcanic Emergency", 2 Vol, Overseas Development Institute, London, report published by Department of International Development, "Evaluation Report EV635", December 1999, 4 pages

CLOSA Carlos, "A New Social Contract ? EU Citizenship as the institutional basis of a new social contract : some sceptical remarks", EUI Working Paper RSC No. 96/48, 20 pages

Commission du droit international, « Projet d'articles sur la protection diplomatique », texte adopté lors de la cinquante-huitième session, et soumis à l'Assemblée générale dans le cadre de son rapport sur les travaux de ladite session, Annuaire de la Commission du Droit International, Vol 2(2), 2006, 6 pages

Conseil européen du droit de l'environnement, « Le droit à l'environnement, un droit fondamental dans l'Union européenne », étude, Funchal, mars 2001, 50 pages

Conseil international pour l'étude des droits humains (ICHRP), "Climate change and human Rights. A rough guide", 2009, 127 pages

COURNIL Christel et TABAU Anne-Sophie (sous la dir. de), "Human Rights and Climate change : EU policy Options", Report for European Parliament, Directorate General For External Policies, DROI, n° EXPO/B/DROIT/2011, August 2012, 135 pages

CREMONA Marise, "EU External Action in the JHA Domain : A Legal Perspective", European University Institute Working Papers, Department of Law, 2008, n°24, p. 7-8

DE MOOR Nicole, "Temporary Labour Migration for Victims of Natural Disasters : The Colombia-Spain Model", in LEIGHTON M., SHEN X. and WARNER K. (eds.), *Climate Change and Migration : Rethinking Policies for Adaptation and Disaster Risk Reduction*, SOURCE n° 15/2011, Publication Series of UNU-EHS, April 2011, p. 92-103

DUKE Simon, "The Rhetoric-Resources Gap in EU Crisis Management", Eipascope, Policy Brief, 2002, n°3, 7 pages

Dutch Refugee Council / ECRE, "Networking on the Transposition of the Qualification Directive", décembre 2008

EACH-FOR Team, Preliminary findings from the EACH-FOR Project on "environmentally-induced migration, Environmental change and Forced Migration Scenarios" (EACH-FOR), 1 September 2008, 32 pages

EARTHJUSTICE, "Human Rights and the Environment", Environmental Rights Report, 2007, 153 pages

ECRE, "Position on Temporary Protection in the context of the Need for a Supplementary Refugee Definition", March 1997, 8 pages

ECRE, Information Note on the Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001, 1 September

2001, 5 pages

ECRE, "Complementary/Subsidiary Forms of Protection in the EU member states", Study, July 2004, 97 pages

ELENA/ECRE, "The Application of the Concept of Internal Protection Alternative", document de recherche, Londres, 1998, mis à jour en 2000, 71 pages

ELENA / ECRE, "The impact of the EU Qualification Directive on International protection", octobre 2008, 246 pages

Eurasylum, « L'application de l'article 80 du TFUE sur le principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier, dans le domaine des contrôles frontaliers, de l'asile et de l'immigration », étude demandée par la Commission LIBE du Parlement européen, 2011, PE 453.167, 141 pages

European Migration Network, "Ad-Hoc Query on humanitarian right to residence", Requested by AT EMN NCP (IOM Vienna), August 2008, 19 pages

European Migration Network, "Temporary and Circular Migration : empirical evidence, current policy practice and future options", June 2011, 51 pages

FABRY Elvire et TRESALLET Damien (sous la dir.), « Environnement et compétitivité : une stratégie globale pour l'Europe », Etude, Fondation pour l'innovation politique, 2008, 124 pages

Foresight, UK Government Office for Science, "Migration and Global Environmental Change – Future Challenges and Opportunities", Final Project Report, London, October 2011, 234 pages

Gallup organization, "Consular Protection", Flash EB n°188, survey requested by DG JSF and coordinated by DG Communication, 2006, 34 pages

German Advisory Council on Global Change, "World in Transition : Climate Change as a Security Risk", Earthscan, Londres, 2007, 248 pages

GINSON John, McKENZIE David and ROHORUA Halahingano, "How Pro-Poor is the Selection of Seasonal Migrant Workers from Tonga under New Zealand's Recognised Seasonal Employer (RSE) Program?", University of Waikato, Department of Economics, Working Paper in Economics 8/08, June 2008, 22 pages

Global Humanitarian Forum, "Climate Change – Human Impact Report. The Anatomy of a Silent Crisis", Geneva, June 2009, 136 pages

Groupe de travail INTERPOL sur l'évaluation du tsunami, Le dispositif d'identification des victimes du tsunami en Asie du Sud- Est de décembre 2004 à février 2006, 153 pages

HERMSMEYER Heidi A., "Environmental Refugees : A Denial of Rights", Contemporary topics in forced migration, Working Paper n°2, International Studies Program, University of California San Diego, 2005

HIRA Ron, "Bridge to Immigration or Cheap Temporary Labor ?", Economic Policy Institute, Briefing Paper n°257, February 2010, 17 pages

HOMER-DIXON Thomas, "Environmental Scarcity and Global Security", Foreign Policy Association, New York, 1993, 80 pages

HUQ Saleemul and AYERS Jessica, "Critical list : the 100 nations most vulnerable to climate change", Sustainable development opinion, International Institute for Environment and Development, December 2007, 2 pages

HUMMEL Diana *et al.*, "Climate Change, Environment and Migration in the Sahel", Selected issues with a focus on Senegal and Mali, MICLE project, Micle Working Paper n°1, Frankfurt/Main, 2012, 81 pages

Instituto Europeo De Derecho, "Study on Member States' Legislations and Practices in the Field of Consular Protection", financée par la DG JLS, Ref. JLS/2008/C4/002 (2008-2009)

ICMPD, "Comparative Study on the Existence and Application of Categorized Protection in Selected European Countries", Commissioned and funded by the Advisory Committee on Migration Affairs (ACVZ), The Netherlands, January 2006, 67 pages

ICMPD, "“Climate Refugees” Legal and policy responses to environmentally induced migration", Study requested by the European Parliament, Directorate General for internal policies, Policy Department C: Citizens' rights and constitutional affairs, civil liberties, justice and home affairs, Brussels, 2011, PE 462.422, 90 pages

JACOBSON Jodi L., "Environmental Refugees : a Yardstick of Habitability", WorldWatch, Paper n°86, Washington: WorldWatch Institute, 1988, 46 pages

JAILLARD Marion, De BRUYCKER Philippe *et al.*, « La mise en place d'un Système Européen Commun d'Asile : Bilan de l'application des instruments existants et propositions pour le nouveau régime », Étude demandée par la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen, Direction Générale des politiques internes, Département Politique C : Droits des Citoyens et Affaires Constitutionnelles, 2010, 534 pages

KOLMANNSSKOG Vikram Odedra, "Future floods of refugees : A comment on climate change, conflict and forced migration", Norwegian Refugee Council, Oslo, April 2008, 44 pages

KRIKORIAN Mark, "Here to Stay. There's Nothing as Permanent as a Temporary Refugee", Center for Immigration Studies, August 1999, 5 pages

LACROIX Thomas, « Migration, Développement, Codéveloppement : quels acteurs pour quels discours ? », Rapport de synthèse européen, Informer sur les migrations et le développement, Institut Panos Paris, 2009, 55 pages

LAMBERT Jean, "Refugees and the Environment. The Forgotten Element of Sustainability", The Greens/European Free Alliance, 2002, 17 pages

LARIK Joris, "Operation Atalanta and the Protection of EU Citizens : Civis Europaeus

Unheeded ?", EUI Working papers, LAW 2011/10, p. 129-144

LEJEUNE Julie et DEWULF Koen, « Droit d'asile et devoir de protection : Protections conventionnelle, temporaire et subsidiaire », Centre pour l'Egalité des chances et la lutte contre le racisme, décembre 2004, 26 pages

LONERGAN Steve, "The Role of Environmental Degradation in Population Displacement", Research Report 1, University of Victoria, Global Environmental Change and Security Project Report, 1998, 11 pages

MANDAL Ruma, "Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention ("Complementary Protection")", UNHCR, Legal and Protection Policy Research Series, PPLA/2005/02, June 2005, 104 pages

MARTINIELLO Marco, REA Andrea, TIMMERMAN Christiane et WETS Johan (Eds.), « Nouvelles migrations et nouveaux migrants en Belgique », Projet financé par la Politique scientifique fédérale dans le cadre du programme « Société et Avenir », Academia Press, 2010, 339 pages

McADAM Jane and SAUL Ben, "An insecure climate for human security ? Climate-induced displacement and International Law", Sydney Centre Working Paper 4, 2008, 26 pages

McADAM Jane, "Environmental Migration Governance", University of New South Wales Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series, 2006/2009

McADAM Jane, "Disappearing States, Statelessness and the Boundaries of International Law", University of New South Wales Law Research Paper, 2010, n°2, 23 pages

McADAM Jane, "Climate Change Displacement and International Law : Complementary Protection Standards", Legal and Protection Policy Research Series, UNHCR, Division of International Protection, May 2011, PPLA/2011/03, 71 pages

McLOUGHLIN Sheena *et al*, "Temporary and circular migration : opportunities and challenges", European Policy Centre, Working Paper n°35, March 2011, 80 pages

MEKOUAR Mohamed Ali, « Le droit à l'environnement dans la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples », étude juridique de la FAO, 2001, 20 pages

MORARU Madalina, "The Protection of EU Citizens in the World : A legal Assessment of the EU Citizen's Right to Protection Abroad", EUI Working Papers, LAW 2011/10, p. 107-128

MURRAY Royce Bernstein and WILLIAMSON Sarah Petrin, "Migration as a Tool for Disaster Recovery : A Case Study on U.S. Policy Options for Post-Earthquake Haiti", CGD Working Paper 255, Washington, D.C., Center for Global Development, 2011, 60 pages

MYERS Norman and KENT Jennifer, "Environmental Exodus. An Emergent Crisis in the Global Arena", Washington, D.C., Climate Institute, 1995, 246 pages

MYERS Norman, "Environmental Refugees : a growing phenomenon of the 21st century", Philosophical Transactions of the Royal Society of London, 2002, Series B 357, p. 609-613

MYRDAL Sara and RHINARD Mark, "The European Union's Solidarity Clause: Empty Letter or Effective Tool ?, An Analysis of Article 222 of the Treaty on the Functioning of the European Union", UI Occasional Paper, n°2, 2010, 26 pages

NAIR Sami, « Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires », Rapport au gouvernement, Mission interministérielle « Migrations / codéveloppement », Paris, 1997, 59 pages

NOLL Gregor, FAGERLUND Jessica and LIEBAUT Fabrice, "Study On The Feasibility Of Processing Asylum Claims Outside The EU Against The Background Of The Common European Asylum System And The Goal Of A Common Asylum Procedure", Brussels, European Commission, 2002, 296 pages

NEWLAND Kathleen, "Circular Migration and Human Development", United Nations Development Programme, Human Development Reports, Research Paper 2009/42, October 2009, 30 pages

OCDE, « Les risques émergents au XXI^{ème} siècle. Vers un programme d'action », Éditions OCDE, 2003, 332 pages

OEZCAN Veysel, "Germany : Immigration in Transition", Social Science Centre, Berlin, July 2004

OKANO-HEIJMANS Maaikke, "Change in consular assistance and the emergence of consular diplomacy", Netherlands Institute of International Relations Clingendael, Diplomacy Paper n°26, The Hague, February 2010, 30 pages

ORTEGA Martin, « L'intervention militaire et l'Union européenne », Cahiers de Chaillot, n°45, mars 2001, 152 pages

PAQUET Joëlle, « Changements climatiques et migrations environnementales. Analyse des impacts de la mondialisation sur l'environnement au Québec », Rapport du Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation, Ecole Nationale d'Administration Publique, 2009, 20 pages

PIGUET Etienne, "Climate change and forced migration », UNHCR, Research paper n°153, 2008, 15 pages

RECHKEMMER Andreas, "International environmental governance", Source Publication, 2006, n°3, 76 pages

REID Hannah, SIMMS Andrew and JOHNSON Victoria, "Up in smoke ? Asia and the Pacific", The fifth report from the working group on climate change and development, Up in smoke Report, International Institute for Environment and Development, November 2007, 96 pages

RENAUD Fabrice, BOGARDI Janos, DUN Olivia and WARNER Koko, "Control, Adapt or Flee. How to Face Environmental Migration ?", InterSecTions, Publication Series of United Nations University Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS), 2007 n°5, 48 pages

REMATCH Project (Risk Evaluation of Models of Assistance through Temporary Children's Holidays), "Indagine sulle forme di accoglienza temporanea di minori e in particolare sul c.d. soggiorno a scopo terapeutico", Documento di sintesi, CENSIS, Camino, EPE, Altea España, Rome, 10 November 2003, 69 pages

SANTOPINTO Federico, « Le traité de Lisbonne et l'action extérieure de l'Union européenne », Les rapports du GRIP, Groupe d'information et de Recherche sur la Paix et la Sécurité, mai 2007, n°5, 24 pages

STERN Nicholas, "The Stern Review on the Economics of Climate Change", HM Treasury, Cambridge, Cambridge University Press, October 2006, 662 pages

Swedish Red Cross, "Prevention better than cure", Report on human and environmental disasters in the Third World, Stockholm, 1984, 187 pages

TACOLI Cecilia, "Migration and adaptation to climate change", Sustainable development opinion, International Institute for Environment and Development, December 2007, 2 pages

VAG Andras (coordinator), "Environmental Change and Forced Migration Scenarios Project", EACH-FOR D.3.4. Synthesis Report, 044468, 2009, 81 pages

VAN SELM Joanne, "The EU as a Global Player in the Refugee Protection Regime", Academy for Migration Studies in Denmark, Working Paper Series 35/2004, 25 pages

VAN SELM Joanne, "European Refugee Policy: is there such a thing ?", New Issues in Refugee Research, UNHCR, Working Paper n°115, May 2005, 26 pages

VAN SELM Joanne, WOROBY Tamara, PATRICK Erin and MATTS Monica, "Study on the Feasibility of Setting up Resettlement Programmes in EU Member States or at EU Level, against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure", Brussels, European Commission, 2004, 242 pages

United Nations University Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS), "Climate Change and Migrations : impacts, vulnerability and adaptation options", Contribution to Accra Climate Change Talks, 18 August 2008, 5 pages

VIGNI Patrizia, "The Protection of EU Citizens : The Perspective of International Law", in Larik Joris and Moraru Madalina (eds), *Ever-Closer in Brussels – Ever-Closer in the World? EU External Action after the Lisbon Treaty*, EUI Working Papers Law 2011/10, p. 91-106

WARNER Koko, "Migration and displacement in the context of adaptation to climate change : developments in the UNFCCC climate negotiations and potential for future action", PD 23, Étude commandée dans le cadre du projet *Foresight* du Gouvernement britannique, "Migration and Global Environmental Change", octobre 2011, 36 pages

WASEM Ruth Ellen and ESTER Karma, "Temporary Protected Status: Current Immigration Policy and Issues", CRS Report for Congress, RS20844, 27 January 2006, 11 pages

WESTH OLSEN Anne Sofie, "The 'right' Mobility Partnership between the European Union, Morocco and Tunisia", DIIS Policy Brief, December 2011, 4 pages

ZETTER Roger, "Protecting environmentally displaced people. Developing the capacity of legal and normative frameworks", Research Report, Refugees Studies Centre, Oxford University, 2011, 67 pages

5. Actes de colloques

ABELLA Manolo, "Policies and Best Practices for Management of Temporary Migration", UN/POP/MIG/SYMP/ 2006/03, UN International Symposium on International Migration and Development, Turin, 2006

BARBOU DES PLACES Ségolène, « Les étrangers « saisis » par le droit. Enjeux de l'édification des catégories juridiques de migrants », Communication lors du colloque « Catégorisation(s) et Migrations », 13-14 mars 2008, CERI-Sciences Po Paris

BARBOU DES PLACES Ségolène, « Un exemple d'incohérence entre les volets interne et externe de l'ELSJ : l'asile », communication lors du colloque « Le volet externe de l'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice de l'Union européenne : quelles articulations pour quelle cohérence ? », organisé dans le cadre du Groupe de recherche multilatérale labellisé par la Commission européenne sur « Le volet externe de l'Espace de Liberté, Sécurité et Justice » de l'Université de Rennes 1, de l'Université de Bologne et de l'Université Libre de Bruxelles, Rennes, 22-23 septembre 2011

BLOCKMANS Steven et WESSEL Ramses A., "The European Union and Crisis Management : Will the Lisbon Treaty Make the EU More Effective ?", Paper presented at the international conference "The European Union and Global Emergencies", Durham European Law Institute, 8-9 May 2009

BOURDIEU Pierre, « La force du droit. Éléments pour une sociologie du champ juridique », Actes de la Recherche en Science sociale, n°64, septembre 1986

BOZONNET Jean-Paul, « La réception du climato-scepticisme dans la population européenne », Colloque International «Controverses climatiques, sciences et politique», ULB/Sciences Po Paris/IDDRI, Bruxelles, 28 octobre 2010

BRENNER Cheffi et DOUCIN Michel, « Faut-il distinguer, pour chacun des articles du Pacte, des droits indérogeables et d'autres qui ne seraient exigibles que dans la mesure où les Etats en auraient les moyens ? », Séminaire de réflexion sur le projet de Protocole au Pacte des DESC, compte-rendu, janvier 2006

CALLOVI Giuseppe, « L'eupéanisation des politiques migratoires de l'Union Européenne », communication lors des Rencontre du CEDEM, 11 février 2004

CARLIER Jean-Yves, « L'Europe et les étrangers », Colloque de Genève, janvier 2006

COURNIL Christel, « Les droits des « déplacés environnementaux », une nouvelle thématique à l'agenda international », in « Changements climatiques et Droits humains », Actes du colloque international de Dakar, 16-18 mai 2011, sous la dir. de Daniel Dormoy et

Camille Kuyu, Editions Espérance, octobre 2012, p. 151-168

COURNIL Christel, « Des protections juridiques pour les réfugiés environnementaux en débats : enjeux et limites », ouvrage collectif, Actes du colloque international, « Les migrations et les écosystèmes environnementaux : les réfugiés de l'environnement », 27 et 28 mai 2009 à Rabat, sous la dir. de Ahmed Lakmahri et Abdelkadir Bahani, La recherche scientifique, n° 52, éd. IURS, Rabat, 2011, p. 41-78

DE BRUYCKER Philippe, "The policy of the European Union, in International Migration Law and Policies in the Mediterranean Context", Round Table, organised by the International Institute of Humanitarian Law and the International Organisation for Migration, Sanremo, 15-16 December 2008

DEACAUX Emmanuel, « La protection consulaire et les droits de l'homme », in SFDI, Journée d'études de Lyon, « La protection consulaire », Eds A. Pedone, Paris, 2006, p. 51-72

DE VITTOR Francesca, « Les institutions de l'Union européennes et protection des migrants et des réfugiés », in A.S. Millet-Devalle, « L'Union européenne et la protection des migrants et des réfugiés », Actes du colloque de Nice des 17-18 juin 2010, Pedone, Paris, 2010, 290 pages, p. 41-63

DIETER JOHN Klaus and T.G. RÜBBELKE Dirk (eds), "Development aid and environmental protection", conference volume of the 4th Chemnitz Symposium "Europe and the Environment", Chemnitz, 2006

DOUMBE-BILLE Stéphane, « L'assistance consulaire », in SFDI, Journée d'études de Lyon, « La protection consulaire », Eds A. Pedone, Paris, 2006, p. 101-114

FRIGOLI Gilles, « Les usages locaux des catégories de l'action publique, face aux situations migratoires », Communication lors du colloque « Catégorisation(s) et migrations », CERI-Sciences Po Paris, 13-14 mars 2008

Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés (GISTI), « Quel statut pour les réfugiés environnementaux ? », actes de la journée du 14 décembre 2007, Les Journées d'études, Paris, 2008

HANF Dominik et MUNOZ Rodolphe, « La Libre Circulation des Personnes : États des Lieux et Perspectives », Actes d'un Colloque organisé en 2003 à Liège, Editions Peter Lang, 2007, 329 pages

HATHAWAY James C. (dir), « Les recommandations de Michigan sur l'alternative de protection interne », adoptées au premier colloque sur les défis en droit international des réfugiés, organisé par le programme en droit d'asile et des réfugiés de l'école de droit de l'Université de Michigan, 9-11 avril 1999

HCR, OIM et Refugee Policy Group, "Environmentally-induced population displacements and environmental impacts resulting from mass migrations", International Symposium Report, April 1996, Chavannes-de-Bogis, Switzerland

HOGAN Clause E S, "Seeking Refuge in the Mother Country: UK Maintained Strict Exclusion Policy Despite Erupting Volcano", paper presented at the Montserrat Country

Conference, 13-14 November 2002, University of West Indies, 2003

KOLANOWSKI Stéphane, « La Directive qualification: protection subsidiaire et Droit international humanitaire », in « L'Union européenne et la protection des migrants et des réfugiés », A-S. Millet-Devalle (dir.), Colloque de Nice des 17 et 18 juin 2010, Paris, Pedone, 2010, p. 205-211

KOLMANNSKOG Vikram, "Climate change-related displacement and the European response", Paper presented at SID Vijverberg Session on Climate Change and Migration, The Hague, 20th January 2009

KOLMANNSKOG Vikram, "To what extent can existing forms of legal protection apply in climate change-related cross-border displacement ?", Paper presented at the Oxford University Workshop on Environmental Change and Migration, 8-9th January 2009

LEIDERMAN Stuart, "The World Problem of Environmental Emigration from Polluted Regions", The NATO Advanced Research Workshop, Mariupol. September 5-7 2002

LOCHAK Danièle, « La race : une catégorie juridique ? », in Actes du colloque « Sans distinction de... race », 27 et 28 mars 1992, publiés par les Presses de la FNSP, revue *Mots* n°33

MARTIN Gilles, « La réparation du préjudice écologique », Droit de l'environnement marin, Colloque S.F.D.E., Brest, Droit et Economie de l'environnement, 1988

MARTIN Jean-Christophe et MALJEAN-DUBOIS Sandrine, « La Cour européenne des droits de l'homme et le droit à un environnement sain », Séminaire UNITAR/ENM Prévention des risques et responsabilité pénale en matière de dommage environnemental: une approche internationale, européenne et nationale, 22 octobre 2008

McADAM Jane, "Convention Refugees Status and Subsidiary Protection Working Party", First Report, Part I Overview, International Association of Refugee Law Judges, 7th World Conference, Mexico City, 2006

NEFRAMI Eleftheria, « Exigence de cohérence et action extérieure de l'Union européenne », in « Le droit, les institutions et les politiques de l'Union européenne face à l'impératif de cohérence », Actes du colloque des 10 et 11 mai 2007, sous la dir. de Valérie Michel, Presse Universitaire de Strasbourg, 2009, p. 51-79

NELLEN-STUCKY Rachel, "Partnering for Migration. The Ambiguous case of 'Mobility Partnerships' between the European Union and Selected Third Countries", Working Paper, Universität Luzern, Kultur- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät, Politikwissenschaftliches Seminar, 2010

OLINGA Alain Didier, « La protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays », Atelier de formation « Migrations et protection des droits de l'homme », Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 25-28 octobre 2004

OZKUL Derya, "Circular Migration Schemes: Renewed Interests of the Destination Countries", CARIM Summer School 2010, Best Participant Essays Series 2010, Robert

Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI), European University Institute

PANCARO Jean-Paul, communication lors de la Journée d'études de Lyon de la SFDI sur La protection consulaire, Eds A. Pedone, Paris, 2006, p. 75-92

PEREZ Sophie, « La multiplication des catégories de migrants et de réfugiés », in A.S. Millet-Devalle, « L'Union européenne et la protection des migrants et des réfugiés », Actes du colloque de Nice des 17-18 juin 2010, Pedone, Paris, 2010, 290 pages, p. 155-167

PERRUCHOUD Richard, « L'accessibilité et l'étendue de la protection des migrants », in A.S. Millet-Devalle, « L'Union européenne et la protection des migrants et des réfugiés », Actes du colloque de Nice des 17-18 juin 2010, Pedone, Paris, 2010, 290 pages, p. 215-228

RESLOW Natasja, "Explaining the development of EU migration policy : the case of the Mobility Partnerships", Paper prepared for the fifth Pan-European Conference on EU Politics, Porto, Portugal, 23-26 June 2010

ROUSTAN Frédéric, « Migrants japonais en Indochine 1885-1954 : entre catégorisations juridiques et catégorisations visuelles », Communication lors du colloque « Catégorisation(s) et Migrations », 13-14 mars 2008, CERI-Sciences Po Paris

SIMARD Pierre-Luc, « Le PNUE à Johannesburg : un rôle plutôt effacé », in « Le Sommet de Johannesburg: aperçu, perspectives et implications », textes rédigés dans le cadre du séminaire interdisciplinaire 2003-2004, LE PRESTRE Philippe et GANDBOIS Maryse (sous la dir.), Observatoire de l'écopolitique internationale, Université de Montréal, 2003

STOJANOV Robert, "Conceptualization of environmentally-induced migration", paper prepared for the UNU-EHS Summer academy, 2008

SUEUR Jean-Jacques, « Sur les « normes et garanties minimales ». Aux confins du « système migratoire » européen », in A.S. Millet-Devalle, « L'Union européenne et la protection des migrants et des réfugiés », Actes du colloque de Nice des 17-18 juin 2010, Pedone, Paris, 2010, 290 pages, p. 261-279

TACOLI Cecilia, "Crisis or adaptation? Migration and climate change in a context of high mobility", Paper prepared for Expert Group Meeting on Population Dynamics and Climate Change UNFPA and IIED, In Collaboration with UN-HABITAT and the Population Division, UN/DESA, 24-25 June 2009

TUPIASSU-MERLIN Lise, « En quête de la pleine effectivité du droit à l'environnement », Communication lors du VII^e congrès français de droit constitutionnel, Paris, 25-27 septembre 2008

VARA Juan Santos, "The External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice", EUSA Conference, 2009

WARNER Koko, "Climate Change Induced Displacement : Adaptation Policy in the Context of the UNFCCC Climate Negotiations", document préparé pour la Table ronde d'experts du HCR sur les changements climatiques et les déplacements, 22-25 Février 2011 à Bellagio, Italie, Legal and Protection Policy Research Series, UNHCR, Division of International

Protection, mai 2011, 22 pages

WIHTOL DE WENDEN Catherine, Rapport introductif, in A.S. Millet-Devalle, « L'Union européenne et la protection des migrants et des réfugiés », Actes du colloque de Nice des 17-18 juin 2010, Pedone, Paris, 2010, 290 pages, p. 9-18

6. Contributions à un ouvrage

ASPINALL Willy P. *et al.*, "The Montserrat Volcano Observatory: its evolution, organization, role and activities", in Druitt T. H. and Kokelaar B. P. (eds), *The eruption of Soufrière Hills Volcano, Montserrat, from 1995 to 1999*, Geological Society, London, Memoirs, Vol 21, 2002, p. 71-91

AUGENSTEIN Daniel, "The Human Rights dimension of environmental protection in EU external relations post-Lisbon", in *The External Environmental Policy of the EU*, E. MORGERA (ed), Cambridge University Press, 2012, 442 pages, p. 263-286

AUVRET Patrick, « L'adhésion de l'Union à la Convention Européenne des Droits de l'Homme », in *Les droits fondamentaux dans l'Union européenne: dans le sillage de la Constitution européenne*, sous la dir. de J. RIDEAU, Mélanges René-Jean Dupuy, Bruxelles, Bruylant, 2009, 489 pages, p. 379-403

AUVRET-FINCK Josiane, « La PESC au service des droits de l'homme », in *De la communauté de droit à l'union de droit: continuités et avatars européens*, sous la dir. de RIDEAU Joël, Université de Nice Sophia Antipolis, IDPD, CEDORE, LGDJ, Paris, 2000, 515 pages, p. 299-326

AUVRET-FINCK Josiane, « La protection des droits fondamentaux dans les relations extérieures », in *Les droits fondamentaux dans l'Union européenne: dans le sillage de la Constitution européenne*, sous la dir. de Joël RIDEAU, Mélanges René-Jean Dupuy, Bruxelles, Bruylant, 2009, 489 pages, p. 407-455

AZOULAI Loïc, « Article I-3 – Les objectifs de l'Union », in *Traité établissant une Constitution pour l'Europe : Commentaire article par article*, sous la direction de Laurence Burgorgue-Larsen, Anne Levade, Fabrice Picod, Bruxelles, Bruylant, 2007, Tome 1, p. 60-77

BALZACQ Thierry, "The Frontiers of Governance: Understanding the External Dimension of EU Justice and Home Affairs", in T. Balzacq (ed.), *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs: Governance, Neighbours, Security*, Palgrave Studies in European Union Politics, London, 2009, p. 1-32

BARY Marion, « Droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé et responsabilités », in *Changements environnementaux globaux et droits de l'homme*, COUNIL Christel et COLARD-FABREGOULE Catherine (dir.), Bruylant, Bruxelles, 2012, 648 pages, p. 265-281

BASILIE-GAINCHE Marie-Laure, « La vertu constituante de l'Union européenne : la promotion des principes de l'État de droit », in *L'Union européenne : Union de droit, Union*

des droits, Mélanges en l'honneur de Philippe Manin, 2010, Pedone, Paris, 958 pages, p. 35-52

BATTJES Hemme, "Subsidiary Protection and Reduced rights", in Karin Zwaan (ed.), *The Qualification Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2007, p. 49-55

BENTIROU Rahma, « Droits environnementaux et droits de l'homme : coexistence pacifique, conflit éternel ? », in *Changements environnementaux globaux et droits de l'homme*, COUNIL Christel et COLARD-FABREGOULE Catherine (dir.), Bruylant, Bruxelles, 2012, 648 pages, p. 149-166

BLUMANN Claude, « Une ébauche de communautarisation de la protection diplomatique », in *Vers l'Europe des citoyens*, ouvrage collectif du GERCIE, Revue juridique du Centre-ouest, numéro spécial, 1992, 272 pages

BOBEVA Daniela et GARSON Jean-Pierre, « Panorama des accords bilatéraux et des autres formes de recrutement de main-d'œuvre », in *Migration et emploi. Les accords bilatéraux à la croisée des chemins*, OCDE Publishing, 2004, 270 pages, p. 11-33

BOULOUIS Jean, « De la compétence de la Communauté européenne pour adhérer à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », Mélanges Jacques Robert, Libertés, Editions Montchrestien, Paris, 1998, p. 315-322

BOURRICHE Marie, « La cohérence de la politique européenne de coopération au développement », in Marianne DONY et Lucia Serena ROSSI (Dir.), *Démocratie, cohérence et transparence. Vers une constitutionnalisation de l'Union européenne?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2008, 367 pages, p. 249-263

BOUTEILLET-PAQUET Daphné, « Protection subsidiaire : progrès ou recul du droit d'asile en Europe ? Une analyse critique de la législation des États membres de l'Union européenne », in *La protection subsidiaire des réfugiés dans l'Union européenne : Un complément à la Convention de Genève ?*, sous la dir. de Daphné BOUTEILLET-PAQUET, Bruylant, Bruxelles, 2002, 880 pages

BOUTEILLET-PAQUET Daphné, « Évaluation de la proposition de directive européenne sur la notion de réfugié et la protection subsidiaire du point de vue de l'expérience des États membres », in D. Bouteillet-Paquet (dir.), *La protection subsidiaire des réfugiés dans l'Union Européenne : un complément à la Convention de Genève?*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 79-94

BRANDL Ulrike, "Soft Law as a source of international and European refugee law", in *L'Europe et les réfugiés : un défi ?*, Eds. Jean-Yves CARLIER et Dirk VANHEULE, The Hague, Kluwer Law International, 1997, p. 203-226, 280 pages

BRIBOSIA Hervé, « Subsidiarité et répartition des compétences entre l'Union et ses États membres », in *Genèse et destinée de la Constitution européenne, Commentaire du traité établissant une Constitution pour l'Europe à la lumière des travaux préparatoires et perspectives d'avenir*, Giuliano Amato, Hervé Bribosia, Bruno de Witte (eds), 2007, Bruylant, Bruxelles, p. 389-438

BROBERG Morten P., "Don't mess with the missionary man! On the principle of coherence, the missionary principle and the European Union's development policy", Chapter 9 in *EU external relations law and policy in the post-Lisbon era*, by Paul James Cardwell, Springer, 2012, 433 pages, p. 181-196

CARLIER Jean-Yves, « Borgnes au royaume des aveugles », in *L'Europe et les réfugiés: un défi?*, Eds. Jean-Yves CARLIER et Dirk VANHEULE, The Hague, Kluwer Law International, 1997, 280 pages

CARLIER Jean-Yves, « Réfugiés: identification et statut des personnes à protéger. La directive « qualification » », in F. Julien-Lafférière, H. Labayle et Ö. Edström (dir.) *La politique européenne d'immigration et d'Asile: bilan critique cinq ans après le traité d'Amsterdam*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 289-322

CARLIER Jean-Yves, « Existe-t-il un droit à la migration ? La cigogne et la maison », in F. Crépeau, D. Nakache et I. Atak (dir.), *La complexe dynamique des migrations internationales*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2009, p. 398-407

CARRILLO-SALCEDO Juan Antonio, « Article 1 », in L.E. PETTITI, E. DECAUX, P.H. IMBERT, *La Convention européenne des droits de l'homme – Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1999, p. 136-141

CASOLARI Frederico, "The external dimension of EU disaster response", in *International disaster response law*, (ed. by) Andrea De Guttry, Marco Gestri, Gabriella Venturini, The Hague, T.M.C. Asser Press, 2012, 740 pages, p. 129-154

CHETAIL Vincent, « Migration, Droits de l'homme et Souveraineté : Le droit international dans tous ses états », in V. Chetail (dir.), *Mondialisation, migration et droits de l'homme : le droit international en question*, Volume II, Bruxelles, Bruylant, 2007, p.14-71

CHETAIL Vincent, "International Legal Protection of Migrants and Refugees, Ghetto or Incremental Protection", in *Law of refugees: Global Perspectives*, K. Padmaja, ed., New Delhi, ICFAI University Press, 2008, p. 33-45

COHEN Dany, « Le droit à... », in *L'avenir du droit*, Mélanges en hommage à François Terré, Dalloz/PUF, éditions du Jurisclasseur, 1999, 868 pages, p. 393-400

COHEN Dany, « Catégories de personnes, égalité et différenciation », in P. Bloch, C. Duvert et N. Sauphanor-Brouillaud, *Différenciation et indifférenciation des personnes dans le code civil*, Economica, Paris, 2006, 189 pages, p. 91-105

COHEN Roberta, "Some Reflections on National and International Responsibility in Situations of Internal Displacement", in *Forced Migration in the South Asian Region : Displacement, Human Rights & Conflict Resolution*, ed. O. Mishra, Jadavpur University and Manak, New Delhi, 2004, p. 1-10

COHENDET Marie-Anne, « Vers la constitutionnalisation du droit de l'homme à un environnement sain et écologiquement équilibré », in *20 ans de protection de la nature. Hommage au Professeur Michel Despax*, SFDE, PULIM, 1996, p. 253-301

CREMONA Marise, "The Union's External Action: Constitutional Perspectives", Chapter X,

in *Genèse et destinée de la Constitution européenne, Commentaire du traité établissant une Constitution pour l'Europe à la lumière des travaux préparatoires et perspectives d'avenir*, Giuliano Amato, Hervé Bribosia, Bruno de Witte (eds), 2007, Bruylant, Bruxelles, p. 1173-1217

CREMONA Marise, "The EU and Global Emergencies : Competence and instruments", in Antonis ANTONIADIS, Robert SCHÜTZE and Eleanor SPAVENTA (eds), *The European Union and Global Emergencies : A Law and policy analysis*, Oxford/Portland, Hart Publishing, 2011, p. 11-31

CREMONA Marise, "Coherence in European Foreign relations Law", in *European Foreign Policy – Legal and Political Perspectives*, Edited by Panos Koutrakos, Edward Elgar Publishing, 2011, 320 pages, p. 55-92

DABIN Jean, « Droit de classe et droit commun. Quelques réflexions critiques », in *Mélanges Édouard Lambert*, Paris, LGDJ, 1938, Tome 3, p. 66-79

DAHL Agnethe, "Competence and subsidiarity", Chapter 11, in *Climate change and European leadership: a sustainable role for Europe?*, Joyeeta Gupta and Michael Grubb, Springer 2000, 344 pages, p. 203-220

DE BRUYCKER Philippe, « Le niveau de l'harmonisation législative de la politique européenne d'asile et d'immigration », in F. Julien-Lafférière, H. Labayle et Ö. Edström (dir.), *La politique européenne d'immigration et d'Asile: bilan critique cinq ans après le traité d'Amsterdam*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 45-75

DOUSSAN Isabelle, « Les services écologiques: un nouveau concept pour le droit de l'environnement », in C. Cans (dir.) *La responsabilité environnementale : prévention, imputation, réparation*, Dalloz, Paris, 2009, 419 pages, p. 125-142

DUPRET Baudouin et FERRIE Jean-Noël, « Morale ou nature, Négocier la qualification de la faute dans une affaire égyptienne d'homosexualité », in B. Dupret, *Négociations*, De Boeck Supérieur, Bruxelles, 2004, 146 pages, p. 41-57

EISENMANN Charles, « Quelques problèmes de méthodologie des définitions et des classifications en science juridique », in *Archives de philosophie du droit*, Tome XI, Sirey, Paris, 1966, p. 25-43

FENET Alain, « La question des minorités dans l'ordre du droit », in Groupement des Droits des Minorités, *Les minorités à l'âge de l'Etat-nation*, Fayard, Paris, 1985, 320 pages, p. 27-90

FORNI Federico, "The Consular Protection of EU Citizens during Emergencies in Third countries", in Andrea De Guttry, Marco Gestri, *International Disaster Response Law*, 2012, 764 pages, p. 155-174

FORNI Federico, "Remarks on the Consular Protection of EU Citizens in the External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice", in Catherine Flaesch-Mougin, Lucia Serena Rossi, *La dimension extérieure de l'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice après le Traité de Lisbonne*, Bruylant, Bruxelles, 2013, 696 pages, p. 195-203

GAILLARD Emilie, « Pour une approche systémique, complexe et prospective des droits de l'homme », in *Changements environnementaux globaux et droits de l'homme*, COURNIL Christel et COLARD-FABREGOULE Catherine (dir.), Bruylant, Bruxelles, 2012, 648 pages, p. 45-67

GAUTRON Jean-Claude, « Article I-11 – Principes fondamentaux », in *Traité établissant une Constitution pour l'Europe : Commentaire article par article*, sous la direction de Laurence Burgorgue-Larsen, Anne Levade, Fabrice Picod, Bruxelles, Bruylant, 2005-2007, Tome 1, p. 181-190

GAUTTIER Pascal, « L'application de l'impératif de cohérence horizontale aux compétences externes de l'Union », in SNYDER Francis, *L'Union européenne et la gouvernance*, Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 187-211

GOURITIN Armelle, « L'impact de l'adhésion de l'UE à la Convention européenne des Droits de l'Homme : un potentiel certain mais qui reste en suspens », in Cournil Ch. et A.-S. Tabau, (sous la dir. de), *Les politiques climatiques de l'Union européenne et Droits de l'Homme*, Larcier, 2013 (à paraître), 350 pages

GROENENDIJK Kees, "Access of Third-Country Nationals to Employment under the New EC Migration Law", in F. Julien-Laferriere, H. Labaye and O. Edström (eds), *The European Immigration and Asylum Policy: Critical Assessment Five Years after the Amsterdam Treaty*, Brussels, Bruylant, 2005, p. 141-174

HATHAWAY James C and FOSTER Michelle, « La possibilité de protection interne / Réinstallation interne / fuite interne comme aspect de la procédure de détermination du statut de réfugié », in E. Feller, V. Türk, and F. Nicholson (dir.), *La protection des réfugiés en droit international*, Bruxelles, Larcier, 2008, 840 pages, p. 433-469

IAPICHINO Lucrezia, « L'environnement en tant que droit individuel dans l'Union européenne », in *Les droits fondamentaux dans l'Union européenne : dans le sillage de la Constitution européenne*, sous la dir. de J. RIDEAU, Mélanges René-Jean Dupuy, Bruxelles, Bruylant, 2009, 489 pages, p. 131-162

JACQUE Jean-Paul, « Article I-12 – Catégories de compétences », in *Traité établissant une Constitution pour l'Europe: Commentaire article par article*, sous la direction de Laurence Burgorgue-Larsen, Anne Levade, Fabrice Picod, Bruxelles, Bruylant, 2007, Tome 1, p. 191-210

JOLY Danièle, "Temporary Protection and the Bosnian Crises : a Cornerstone of the New European Regime", in D. Joly (ed.) *Global Changes in Asylum Regimes*, Basingstoke, Palgrave/Macmillan, 2002, p. 49-78

KIBREAB Gaim, "Migration, Environment and Refugeehood", in *Environment and Population Change*, Basia Zaba and John Clarke (Editors), Liège (Belgium), International Union for the Scientific Study of Population, Ordina Editions, 1994, p. 115-130

LABAYLE Henri, « Article I-42 – Espace Liberté, Sécurité et Justice », in *Traité établissant une Constitution pour l'Europe : Commentaire article par article*, sous la direction de Laurence Burgorgue-Larsen, Anne Levade, Fabrice Picod, Bruxelles, Bruylant, 2007, Tome 1, p. 544-560

LABAYLE Henri, « La compétence externe de l'Union européenne en matière migratoire », in MAES Marleen, FOGLETS Marie-Claire et DE BRUYCKER Philippe, *Dimensions externes du droit et de la politique d'immigration et d'asile de l'UE*, Bruylant, Bruxelles, 2011, 596 pages, p. 175-201

LADENBURGER Clemens and VERWILGHEN Stephane, "Policies relating to the Area of Freedom, Security and Justice", Chapter XXII, in *Genèse et destinée de la Constitution européenne, Commentaire du traité établissant une Constitution pour l'Europe à la lumière des travaux préparatoires et perspectives d'avenir*, Giuliano Amato, Hervé Bribosia, Bruno de Witte (eds), 2007, Bruylant, Bruxelles, 1353 pages, p. 762 et s.

LASSAILLY-JACOB Véronique, « Migrations forcées, conflits et réfugiés. L'exemple de la Zambie », in *Questions de géographie. L'Afrique, vulnérabilité et défis*, M. Lesourd (coord.), Nantes, Editions du Temps, 2003, p. 399-419

LAVIEILLE Jean-Marc, « Droits de l'homme et catastrophes écologiques », in *Changements environnementaux globaux et droits de l'homme*, COURNIL Christel et COLARD-FABREGOULE Catherine (dir.), Bruylant, Bruxelles, 2012, 648 pages, p. 384-390

LECLERC Stéphane, « Les droits du citoyens européens », in *La citoyenneté européenne*, S. Leclerc et J.F. Akandji-Kombé (éd), Bruylant, Bruxelles, coll. «Rencontres européennes», n°6, 2007, 167 pages, p. 51-80

LI Qijia et LUO Ji, « Composantes fondamentales du droit à l'environnement », in *Du droit de l'environnement au droit à l'environnement à la recherche d'un juste milieu*, Anthony Chamborden (dir), L'Harmattan, Paris, 2007, p. 101-113

LINDSTRÖM Madelene, "EU consular cooperation in crisis situations", Chapter 6, in OLSSON Stefan, *Crisis Management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies*, FOI, 2009, 171 pages, p. 113-114

LOCHAK Danièle, « Droit, normalité et normalisation », in J. Chevallier, *Le droit en procès*, CURAPP-PUF, Paris, 1983, 230 pages, p. 51-77

LOCHAK Danièle, « Les minorités et le droit public français : du refus des différences à la gestion des différences », in *Les minorités et leurs droits depuis 1789* (collectif), L'Harmattan, Paris, 1989, p. 111-185

LOCHAK Danièle, « L'Autre saisi par le droit », in *L'Autre*, Etudes réunies pour Alfred Grosser, sous la dir. De B. Babie et M. Sadoun, Presses de Sciences-Po, Paris, 1996, p. 179-199

LOCHAK Danièle, « Les catégories juridiques dans les processus de radicalisation », in A. Collovald et B. Gaïti (dir.), *La démocratie aux extrêmes*, La Dispute, Paris, 2006, 338 pages, p. 146-154

MANIN Philippe, « Article I-18 – Clause de flexibilité », in *Traité établissant une Constitution pour l'Europe : Commentaire article par article*, sous la direction de Laurence Burgorgue-Larsen, Anne Levade, Fabrice Picod, Bruxelles, Bruylant, 2007, Tome 1, p. 265-271

MANNERS Ian, « L'identité internationale de l'Union européenne : un pouvoir normatif dans le jeu politique mondial », in Bernhard Adam (ed.), *Europe, puissance tranquille? Rôle et identité sur la scène mondiale*, Bruxelles, éditions Complexe, 2007, p. 33-49

MARTIN Gilles, « Réflexions sur la définition du dommage à l'environnement : le dommage écologique « pur » », in *Droit et Environnement*, Propos pluridisciplinaires sur un droit en construction, Laboratoire de Théorie juridique de la Faculté de droit et d'économie d'Aix-Marseille, P.U.F., Aix-Marseille, 1995, 143 pages, p.115-130

McGREGOR JoAnn, "Refugees and the environment", in *Geography of Refugees: Patterns and Processes of Change*, Richard BLACK and Vaughan ROBINSON (Eds.), London, Belhaven, 1993, p. 157-170

NAKACHE Delphine et CRÉPEAU François, « Le contrôle des migrations et l'intégration économique: entre ouverture et fermeture », in *Mondialisation, migration et droits de l'homme: le droit international en question*, V. Chetail (ed.), Bruxelles, Bruylant, 2007, 1, p. 189-238

PACIOTTI Elena, « L'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice: au-delà de Tampere et de La Haye », Chapitre VIII, in *Genèse et destinée de la Constitution européenne, Commentaire du traité établissant une Constitution pour l'Europe à la lumière des travaux préparatoires et perspectives d'avenir*, Giuliano Amato, Hervé Bribosia, Bruno de Witte (eds), 2007, Edition Bruylant, p. 1129-1143

PALANDRI Ivana, "Funding arrangements for disaster response", in *International disaster response law*, (ed. by) Andrea De Guttry, Marco Gestri, Gabriella Venturini, The Hague, T.M.C. Asser Press, 2012, 740 pages, p. 627-652

PAQUEROT Sylvie, « Relire la Déclaration universelle à l'aune des enjeux environnementaux », in *Changements environnementaux globaux et droits de l'homme*, COURNIL Christel et COLARD-FABREGOULE Catherine (dir.), Bruylant, Bruxelles, 2012, 648 pages, p. 127-146

PASSOS Ricardo and MARQUARDT Stephan, "International agreements-competences, procedures and judicial control", in AMATO Guiliano, BRIBOSIA Hervé, DE WHITE Bruno (Eds.): *Genesis and destiny of the European Constitution*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 875-915

PEREZ VERA Elisa, « Citoyenneté de l'Union européenne », in *Recueil des cours de l'Académie du droit international de La Haye*, 1996, Tome 261, p. 243-425

POIRAT Florence, « Article II-106 - Protection diplomatique », in *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, sous la dir. de L. Burgorgue-Larsen, A. Levade, F. Picod, Vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2005, 837 pages, p. 578-585

PRIEUR Michel, « Article II-97 – Protection de l'environnement », in *Traité établissant une Constitution pour l'Europe: commentaire article par article*, sous la dir. de Laurence Burgorgue-Larsen, Anne Levade, Fabrice Picod, Vol. 2, 2007a, p. 483-493

PRIEUR Michel, « Commentaire de l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux », in

Traité établissant une Constitution pour l'Europe, Tome II, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, sous la dir. de Laurence Burgorgue-Larsen, Anne Levade, Fabrice Picod, Bruxelles, Bruylant, 2007b, 864 pages

PUISSOCHET Jean-Pierre, « La pratique française de la protection diplomatique », in J.F. Flauss (dir.), *La Protection Diplomatique : Mutations contemporaines et pratiques nationales*, Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 115-120

RAUX Jean, « Le recours à l'article 235 du traité CEE en vue de la conclusion d'accords externes », in *Mélanges Pierre-Henri Teitgen*, Paris, Pédone, 1984, 530 pages, p. 407-439

RIGAUX François, « La liberté de mouvement dans la doctrine du droit des gens », in Vincent Chetail (dir.), *Mondialisation, migration et droits de l'homme: le droit international en question* Volume II, Bruxelles, Bruylant, 2007, p.137-160

SUDRE Frédéric, « La protection du droit à l'environnement par la Convention européenne des droits de l'homme », in *Communauté européenne et environnement*, (dir.) J.- C. Masclet, La Documentation française, Paris, 1997, p. 209-222

SUDRE Frédéric, « Article I-9 – Droits fondamentaux », in *Traité établissant une Constitution pour l'Europe : Commentaire article par article*, sous la direction de Laurence Burgorgue-Larsen, Anne Levade, Fabrice Picod, Bruxelles, Bruylant, 2007, Tome 1, p. 141-163

TEITGEN-COLLY Catherine, « Article II-78 - Droit d'asile », in *Traité établissant une Constitution pour l'Europe : Commentaire article par article*, sous la direction de Laurence Burgorgue-Larsen, Anne Levade, Fabrice Picod, Bruxelles, Bruylant, 2007, Tome 2, p. 253-268

TESSENYI Geza, "Refugee Flows and Europe's Temporary Protection", in S. Peers and N. Rogers (eds), *EU Immigration and asylum law: text and commentary*, Leiden, Nijhof, 2006, p. 487-504

THIREAU Jean-Louis, « L'identité des personnes : perspectives historiques », in *L'identité politique*, PUF, CURAPP, Paris, 1994, p. 156-168

TORRE-SCHAUB Marta, « La construction du droit européen de l'environnement. Quelle place pour le « droit à un environnement sain »? », in *L'Union européenne, Union de droit, Union des droits*, Mélanges en l'honneur du Professeur Philippe Manin, Pedone, Paris, 2010, 958 pages, p. 523-536

TORRE-SCHAUB Marta, « Quelques apports à la notion de justice environnementale », in *Changements environnementaux globaux et droits de l'homme*, COURNIL Christel et COLARD-FABREGOULE Catherine (dir.), Bruylant, Bruxelles, 2012, 648 pages, p. 69-87

VAN LANG Agathe, « La protection constitutionnelle du droit à l'environnement », in *Du droit de l'environnement au droit à l'environnement à la recherche d'un juste milieu*, Anthony Chamborden (dir.), L'Harmattan, Paris, 2007, p. 123-138

WETS Johan, « La dynamique migratoire internationale et son impact sur l'Europe », in Emmanuelle Bribosia, Andréa Rea, *Les Nouvelles Migrations: un enjeu européen*, Editions

Complexe, Bruxelles, 2002, 284 pages

WEYLAND Joseph, « La protection diplomatique et consulaire des citoyens de l'Union européenne », Chapter 3, in *European Citizenship*, Epaminondas A. Marias (ed), European Institute of Public Administration, Maastricht, 1994, 276 pages, p. 63-68

7. Articles de revue

REVUES IMPRIMEES

AGUILA Yann, « Préjudice écologique. De l'intérêt d'inscrire dans le Code Civil le principe de la réparation du préjudice écologique », *La semaine juridique*, Ed. Générale, n°17, 23 avril 2012, p. 868

AKRAM Susan M. and REMPEL Terry, "Temporary protection for Palestinian refugees", *Boston University International Law Journal*, Vol 22, n°1, 2004, p. 1-44

ALLAIN Jean, "The Jus cogens Nature of Non-Refoulement", *International Journal of Refugee Law*, 2001, Vol 13, p. 533-558

ALLARD Patrick, « Malaise dans la climatisation – Le changement climatique et la sécurité des Etats », *Annuaire Français des Relations Internationales*, vol VI, La documentation française/Bruylant, 2005, p. 942-951

ANDREZ Emmanuelle et SPIRE Alexis, « Droit des étrangers et statut personnel », *GISTI, revue Plein droit*, 2001/4, n° 51, p. 3-7

ARENAS Nuria, "The Concept of 'Mass Influx of Displaced Persons' in the European Directive Establishing the Temporary Protection System", *European Journal of Migration and Law*, 2005, Vol 7, p. 435-450

ARUNOTAI Narumon, « Les savoirs traditionnels des Moken : une forme non reconnue de gestion et de préservation des ressources naturelles », *Revue internationale des sciences sociales*, 2006/1, n°187, p. 145-158

AUVRET-FINCK Josiane, « L'avis 2/91 relatif à la Convention n°170 de l'OIT », *Cahiers de droit européen*, Vol 31, n°3/4, 1995, p. 443-460

BATES Diane C., "Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change", *Population and Environment*, 2002, Vol 23, n°5, p. 465-477

BELL R. DEREK, "Environmental Refugees : What Rights ? Which Duties ?", *Res publica*, n°10, 2004, p. 135-152

BERGEL Jean-Louis, « Différence de nature égale différence de régime », *RTDciv*, 1984, p. 255-272

BERRAMDANE Abdelkhaleq, « La traité de Lisbonne et le retour des États », *La semaine*

juridique, Édition générale, février 2008, n°9-10, p. 23-28

BERTOSSI Christophe, "The regulation of migration : a global challenge", *IFRI Politique étrangère*, 2008, n°5 Hors série, p. 189-202

BERTRAND Christine, « Les conditions d'une politique commune de l'immigration : apport et limites du traité de Lisbonne », *Europe*, février 2010, p. 5-9

BIERMANN Frank and BOAS Ingrid, "Preparing for a Warmer World. Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees", *Global Environmental Politics*, 2010, Vol 10, n°1, p. 60-88

BLUMANN Claude, « Les compétences de l'Union européenne en matière de droits de l'homme », *Revue des affaires européennes*, 2006, n°1, p. 11-30

BOSSE-PLATIERE Isabelle, « Traité de Lisbonne et clarification des compétences », *RMCUE*, 2008, p. 443-445

BOUTONNET Mathilde, « La réparation du préjudice causé à l'environnement », *Hokkaido Journal of New Global Law and Policy*, vol. 5, 2010, p. 67-109

BOUVIER Antoine, « La protection de l'environnement naturel en période de conflit armé », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n°792, novembre-décembre 1991, p. 599-611

BRIBOSIA Hervé, « Subsidiarité et répartition des compétences entre la Communauté et les États membres », *RMUE*, n° 4, 1992, p. 165- 188

BRUCH Carl *et al.*, "Constitutional Environmental Law : Giving Force to Fundamental Principles in Africa", *Columbia Journal of Environmental Law*, Vol 26, issue 1, 2001, p. 131-211

BURGORGUE-LARSEN Laurence, « La notion de compétence partagée, Du particularisme de l'analyse en droit communautaire », *RGDIP*, 2006, vol. 110, n°2, p. 373-390

BURGORGUE-LARSEN Laurence, « La protection constitutionnelle de l'environnement en droit comparé », *Environnement*, n° 12, Décembre 2012, dossier 30, p. 59-66

BYRAVAN Sujetha and and CHELLA RAJAN Sudhir, "Providing New Homes for Climate Change Exiles", *Climate Policy*, vol 6, 2006, p. 247-252

CABROL Karine, « Paul Magnette (1999), La Citoyenneté européenne. Droits, Politiques, Institutions, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, Collection Etudes européennes », *Politique européenne*, 2001, Vol 1, n° 2, p. 115-118

CAIRNS John Jr, "Coping with environmental refugees", *Science & Society*, 2008, Vol, 6 n°1, p. 19-26

CARLIER Jean-Yves, « Le devenir de la libre-circulation des personnes dans l'Union européenne: regard sur la directive 2004/38 », *CDE*, 2006/1-2, p. 13-34

CASTLES Stephen, "Guestworkers in Europe : A Resurrection ?", *International Migration*

Review, New York, Vol 40, n°4, Winter 2006, p. 741–766

CAYLA Olivier, « Ouverture : la qualification ou la vérité du droit », *Droits : revue française de théorie juridique*, n°18, 1993, p. 3-18

COHEN-TANUGUI Laurent, « L'influence normative internationale de l'Union européenne: une ambition entravée », *Les notes de l'IFRI*, mars 2002, n°40, p. 1-50

COLES G.J.L., "Temporary Refuge and the Large Scale Influx of Refugees", *Australian Year Book of International Law*, 1989, p. 189-212

COMELLI Michele and DI CAMILLO Federica, "Exploring the Principle of Coherence in EU External Action : A Legal Analysis", *The International Spectator*, Vol 45, Issue 1, 2010, p. 152-154

CONWAY Dennis and LORAH Paul, "Environmental protection policies in Caribbean small islands : Some St. Lucian examples", *Caribbean Geography*, March 1995, Vol 6, n°1, p. 16-27

CONWAY Dennis and POTTER Robert B., "Caribbean Transnational Return Migrants as Agents of Change", *Geography Compass*, Vol 1, Issue 1, January 2007, p. 25-45

COOPER Jessica B., "Environmental Refugees: Meeting the Requirements of the Refugee Definition", *New York University Environmental Law Journal*, 1998, Vol 6, p. 480-502

CORDES-HOLLAND Owen, "The Sinking of the Strait : the Implications of Climate Change for Torres Strait Islanders' Human Rights Protected by the ICCPR", *Melbourne Journal of International Law*, Vol 9, 2008, p. 405-438

COSTA Olivier, « Les citoyens et le droit communautaire : les usages élitaires des voies de recours devant les juridictions de l'union », *Revue internationale de politique comparée*, 2002, n°1, Vol. 9, p. 99-118

COURNIL Christel, « Vers une reconnaissance des « réfugiés écologiques » ? Quelle(s) protection(s), quel(s) statut(s) ? », *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 2006, n°4, p. 1035-1066

COURNIL Christel, « La mise à l'agenda scientifique et politique des migrations environnementales », *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, n°36, Jan./Juin 2011, p. 75- 93

COURNIL Christel et MAZZEGA Pierre, « Catastrophes écologiques et flux migratoires : Comment protéger les réfugiés écologiques ? », *Revue européenne de droit de l'environnement*, 2006, n°4, p. 417-427

COURNIL Christel et MAZZEGA Pierre, « Réflexions prospectives sur une protection juridique des réfugiés écologiques », *Revue européenne des migrations internationales*, 2007, Vol 23, n°1, p. 7-34

CRAWLEY Heaven, « L'Europe : forteresse ou refuge », *Forced Migration Review*, Refugee Studies Centre Oxford, n°23, Juillet 2005, p. 14-16

CRUZ Antonio, "Protection of Asylum Seekers. Can Article 3 of the European Convention on Human Rights Provide Greater Protection to Asylum Seekers than the 1951 Geneva Convention ?", *Nederlands Juristenblad* Jg 72, n°15, 1997, p. 672-677

CUMYN Michelle, « La classification des catégories juridiques en droit comparé – métaphores taxonomiques », *Revue de notariat*, Vol 110, 2008, p. 1-36

CUMYN Michelle, « Les catégories, la classification et la qualification juridiques: réflexions sur la systématité du droit », *Les Cahiers de droit*, Vol. 52, n°3-4, septembre-décembre 2011, p. 351-378

DACYL Janina W., "Protection Seekers from Bosnia and Herzegovina and the Shaping of the Swedish Model of Time-Limited Protection", *International Journal of Refugee Law*, Vol 11, n°1, 1999, p. 155-192

DAVID Franck, « La citoyenneté de l'Union, statut fondamental des ressortissants des États membres », *RTDE*, 2003, n°39, p. 561-578

DE FONTBRESSIN Patrick, « De l'effectivité du droit à l'environnement sain à l'effectivité du droit à un logement décent », *RTDH*, n°65, 2006, p. 87-97

DE LA ROSA Stéphane, « La mise en oeuvre des résolutions du Conseil de sécurité confrontée aux exigences de la Communauté de droit. Réflexions sur l'arrêt Kadi », *Revue des affaires européennes*, 2007-08, p. 317-339

DEJEAN-PONS Maguelone, « L'insertion du droit de l'homme à l'environnement dans les systèmes régionaux des droits de l'homme », *RUDH*, 1991, p. 461

DEJEAN-PONS Maguelone, « Les droits de l'homme à l'environnement dans le cadre du Conseil de l'Europe », *RTDH*, 2004, n°60, p. 861-888

DE SCHUTTER Olivier et LEJEUNE Yves, « L'adhésion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme. A propos de l'avis 2/94 de la Cour de justice des Communautés européennes », *Cahiers de droit européen*, n°5-6, 1996, p. 555-606

DEETJEN Pierre-Antoine, « La traduction juridique du dommage écologique : le préjudice écologique », *Revue juridique de l'environnement*, n°1, 2009, p. 39-50

DOCHERTY Bonnie and GIANNINI Tyler, "Confronting a Rising Tide : a Proposal for a Convention on Climate change Refugees", *Harvard Environmental Law Review*, 2009, Vol. 33, p. 349-403

DOMENACH Hervé, « Les grandes tendances démographiques et l'environnement: l'enjeu d'une planète viable », *Monde en développement*, 2008, Vol 2, n°142, p. 97-111

DOUCIN Michel, « Un droit international des migrations », *Revue Accueillir*, mars 2007, n°241, p. 18-21

DUPUY Emmanuel, « Les « futures » crises environnementales en Europe : vers un système d'alerte précoce », *Géostratégique*, Les crises en Europe, Juillet 2008, n°20, p. 131-148

EATON Jonah, "The Internal Protection Alternative Under European Union Law : Examining the Recast Qualification Directive", *International Journal of Refugee Law*, 2012, Vol 24, n°4, p. 765-792

ERWAY MORINIERE Lezlie C., "Tracing the footprint of “environmental migrants” through 50 years of literature", *Source Publication*, n°12, 2009, p. 22-29

FALLON Marc, « La citoyenneté européenne », *Journal des Tribunaux - Droit Européen*, 22 avril 1994, p. 65-71

FERAL Pierre-Alexis, « Le principe de subsidiarité après la signature du traité établissant une Constitution pour l'Europe », *AJDA*, 2004, p. 2085-2093

FERNANDEZ PASARIN Ana Mar, « Les États membres et la représentation extérieure de l'UE », *Annuaire Français de Relations Internationales*, 2009, Volume X, Centre Thucydide – Analyse et recherche en relations internationales, p. 583-594

FEVRE Mélodie, « Services écologiques et compensation environnementale : perspectives et limites d'une nouvelle synergie dans le champ du droit », *Kluwer – Aménagement-Environnement*, 2012, n°3, 96 pages, p. 71-80

FITZPATRICK Joan, "Flight From Asylum : Trends Toward Temporary ‘Refuge and Local Responses to Forced Migrations", *Virginia Journal of International Law*, Vol 35, n°13, 1994, p. 13-71

FITZPATRICK Joan, "Temporary Protection of Refugees : Elements of a Formalized Regime", *The American Journal of International Law*, Vol 94, n° 2, April 2000, p. 279-306

FLAESCH-MOUGIN Catherine, « Dispositions du projet de Constitution en matière d'action extérieure: approche institutionnelle », Rubrique « Politiques extérieures: actions extérieures de l'Union européenne », *Annuaire de droit européen*, Vol I, 2003, Bruylant, Bruxelles, p. 405-425

FORTIN Antonio, "The Meaning of 'Protection' in the Refugee Definition", *International Journal of Refugee Law*, Vol 12, 2000, p. 548-576

GEMENNE François, "Why the numbers don't add up: A review of estimates and predictions of people displaced by environmental changes", *Global Environmental Change*, n°21, Supplement 1, S41-S49, 2011

GEORGOPOULOS Théodore, « La Méthode ouverte de coordination européenne : « En attendant Godot » ? », *Revue de la Recherche juridique*, 2006, p. 989-1004

GIL-BAZO Maria-Teresa, "The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Right to be Granted Asylum in the Union's Law", *Refugee Survey Quarterly*, 2008, Vol. 27, n°3, p. 33-52

GIORDANO Thierry, « Quel avenir pour la fiscalité mondiale ? », *Les synthèses de l'IDDRI*, mars 2003, n°1, p. 1-4

GODARD Olivier, « L'économie du changement climatique : Le Rapport Stern un an après », *Futuribes*, octobre 2007, n°334, p. 25-42

GOLDMAN Robert K., « Codification des règles internationales relatives aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 30 septembre 1998, n°831, p. 497-501

GONIN Patrick et LASSAILLY-JACOB Véronique, « Les réfugiés de l'environnement. Une nouvelle catégorie de migrants forcés ? », *Revue européenne des migrations internationales*, 2002, Vol 18, n°2, p. 139-160

GOODWIN-GILL Guy S., "The Language of Protection", *International Journal of Refugee Law*, 1989, Vol 1, n°1, p. 6-19

GOUGUET Jean-Jacques, « Réfugiés écologiques : un débat controversé », *Revue européenne de droit de l'environnement*, 2006, n°4, p. 381-399

GRANDBOIS Maryse et BERARD Marie-Hélène, « La reconnaissance internationale des droits environnementaux: le droit de l'environnement en quête d'effectivité », *Les cahiers de droit*, vol 44, n°3, septembre 2003, p. 427-470

GUILD Elspeth, "Competence, Discretion and Third Country Nationals : The European Union's legal struggle with Migration", *Ethnie and Migration Studies*, 1998, Vol 24, n° 1, p. 613-625

HAILBRONNER Kay, "Temporary and Local Responses to Forced Migration : A Comment", *Virginia Journal of International Law*, 1994, Vol 35, n°1, p. 81-100

HAYNES Katharine, "Volcanic Island in crisis: investigating environmental uncertainty and the complexities it brings", *Australian Journal of Emergency Management*, Vol 21, Issue 4, November 2006, p. 21- 28

HAMONIC Anne, « Du Traité Constitutionnel au Traité modificatif de Lisbonne. Cohérence et action extérieure de l'Union européenne », *RMCE*, n°523, décembre 2008, p. 675-679

HARDCASTLE Rohan J. et CHUA Adrian T.L., « Assistance humanitaire : pour un droit à l'accès aux victimes des catastrophes naturelles », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n°31, décembre 1998, n°832, p. 633-655

HEMING Li and REES Phil, "Population Displacement in the Three Gorges Reservoir Area of the Yangtze River, Central China: Relocation Policies and Migrant Views", *International Journal of Population Geography*, 2000, Vol 6, n°6, p.439-462

HERLIN-KARNELL Ester, "The EU as a promoter of values and the European Global Project", *German Journal of Law*, Vol 13, n°11, September 2012, p. 1225-1246

HO Tienlon, "A New UNHCR : Helping the Desperate Choose Sustainability", *Environmental Policy and Law*, Bonn, July 1999, Vol 29, n°4, p. 164-170

HODGKINSON David *et al*, "The Hour When the Ship Comes In : A Convention for Persons Displaced by Climate Change", *Monash University Law Review*, Vol 36, 2010, p. 69-119

HODGKINSON David *et al*, "Copenhagen, Climate Change 'Refugees' and the Need for a Global Agreement", *Public Policy*, Vol. 4, n°2, 2009, p. 155 – 174

HODGKINSON David *et al*, "Towards a Convention for Persons Displaced by Climate Change: Key Issues and Preliminary Responses", *The New Critic*, n°8, 2008, p. 6-9

HOLDGAARD Rass, "The European Community's Implied External Competence after the Open Skies Cases", *European Foreign Affairs Review*, Vol 8, n°3, 2003, p. 365-394

HOMER-DIXON Thomas, "On the Threshold. Environmental Changes as Causes of Acute Conflict", *International Security*, 1991, Vol 16, n°2, p. 76-116

HUGO Graeme John, "Environmental Concerns and International Migration", *International Migration Review*, 1996, Vol XXX, n°1, p. 105-131

GUILD Elspeth, "Seeking Asylum: Storm clouds between International Commitments and EU Legislative Measures", *EL Rev*, 2004, Vol 29, n°2, p. 198-218

IANNIELLO SALICETI Alessandro, "The Protection of EU Citizens Abroad: Accountability, Rule of Law, Role of Consular and Diplomatic Services", *European Public Law*, 2011, Vol XVII, n°1, p. 91-109

JACOBS Francis, "The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment", *Journal of Environmental Law*, 2006, Vol 18, n°2, p. 185-205

JACOBS Rebecca Elizabeth, "Treading Deep Waters: Substantive Law Issues in Tuvalu's Threat to Sue the United States in the International Court of Justice", *Pacific Rim Law and Policy Journal*, n°14, 2005, p. 103

JACQUÉ Jean-Paul, « Le traité de Lisbonne. Une vue Cavalière », *RTDE*, vol 44, n°3, juillet-septembre 2008, p.439-483

JACQUÉ Jean-Paul, « Primauté du droit international et protection des droits fondamentaux. À propos de l'arrêt Kadi de la Cour de justice des Communautés européennes », *L'Europe des Libertés*, n°27, décembre 2008, p. 11-13

JADOT Benoît, « La reconnaissance des intérêts écologiques en droit interne », *Droit et intérêt*, volume 3, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1990, p. 185-220

JARRAUD Michel, « L'urgence climatique », *Politique internationale*, 2007, n°118, p. 249-262

JIMENEZ PIERNAS Carlos, "La proteccion consular y diplomatica del ciudadano de la Union Europea", *Revista de instituciones europeas*, Madrid, Vol 20, n°1, Enero-abril 1993, p. 9-51

JOLY Daniele, "The Porous Dam : European Harmonization on Asylum in the Nineties", *International Journal of Refugee Law*, 1994, Vol 6, n°2, p. 159-193

JAWORSKI Véronique, « L'Union européenne et la protection pénale de l'environnement : la

directive du 19 novembre 2008 », *Environnement*, n° 4, Avril 2009, comm. 49, p. 23-25

JOLY Danièle: *Temporary protection within the framework of a new European asylum regime*, *The International Journal of Human Rights*, Vol 2, Issue 3, Autumn 1998, p. 49-76

KABUMBA Hamuli Y., « Plaidoyer pour l'effectivité du droit à un environnement sain en Afrique », *Revue de droit africain*, 2001, vol 5, n°19, p. 277-297

KADDOUS Christine, « Le droit des relations extérieures dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes », *Dossier de droit européen*, n°6, Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 240-263

KÄLIN Walter, « Des principes à l'Initiative Nansen », *Revue des Migrations Forcées*, n°41 « Prévenir le déplacement », décembre 2012, p. 48-49

KÄLIN Walter et HAENNI DALE, « L'atténuation des risques de désastre : pourquoi les droits humains sont importants », *RMF*, n°31 « Les changements climatiques et les déplacements », p. 38-39

KEANE David, "The Environmental Causes and Consequences of Migration: a Search for the Meaning of "Environmental Refugees"", *Georgetown International Environmental Law Review*, 2004, Vol XVI, n°2, p. 214-215

KEITH Kenneth, "The Difficulties of "Internal Flight" and "Internal Relocation" as Frameworks of Analysis", *Georgetown Immigration Law Journal*, 2001, Vol 15, p. 433-446

KENOVIAN Dzovinar, « Enjeux de catégorisations et migrations internationales, Le Bureau International du Travail et les réfugiés (1925-1929) », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 21, n°3, 2005, p. 95-124

KERBER Karoline, "Temporary Protection: An Assessment of the Harmonization Policies of European Union Member States", *International Journal of Refugee Law*, 1997, Vol 9, n°3, p. 453-471

KELEY N., "Internal Flight/Relocation/Protection Alternative : Is it Reasonable ?", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 14, n° 1, 2002, p. 4-44

KIBREAB Gaim, "Environmental Causes and Impact of Refugee Movements : A Critique of the Current Debate", *Disasters*, 1997, Vol 21, n°1, p. 20-38

KJAERUM Morten, "Temporary Protection in Europe in the 1990's", *International Journal of Refugee Law*, 1994, Vol 6, n°3, p. 444-456

KNOX John H., "Linking Human Rights and Climate change at the United Nations", *Harvard Environmental Law Review*, Vol 33, 2009, p. 477-498

KOEB Eleonora, "A more Political EU External Action : Implications of the New Treaty for the EU's Relations with Developing countries", *Estratégia*, n°26-27, 2009, p. 9-35

KOHLER Christian et ENGEL Jean-Charles, « La choix approprié de la base juridique pour la législation communautaire: enjeux constitutionnels et principes directeurs », *Europe*, n° 1,

2007, Etude 1, p. 5-10

KOLMANNSKOG Vikram and MYRSTAD Finn, "Environmental Displacement in European Asylum Law", *European Journal of Migration and Law*, 2009, p. 313-326

KOSER Khalid, "Changing Agendas in the Study of Forced Migration : A Report on the Fifth International Research and Advisory Panel Meeting", *Journal of Refugee Studies*, 1996, Vol 9 n°4, p. 353-366

KOSER Khalid, WALSH Martha and BLACK Richard, "Temporary Protection and the Assisted Return of Refugees from the European Union", *International Journal of Refugee Law*, 1998, Vol 10, n°3, p. 444-461

KOSKENNIEMI Martti and LEINO Päivi, "Fragmentation of International Law? Postmodern Anxieties", *Leiden Journal of International Law*, Vol 15, n°3, 2002, p. 553-79

KOVAR Robert, « L'affaire de l'AETR devant la Cour de justice des Communautés européennes et la compétence internationale de la CEE », *Annuaire français de droit international*, 1971, p. 386-418

KOVAR Robert et SIMON Denys, « La citoyenneté européenne », *Cahiers de droit européen*, n°3-4, 1993, p. 285-316

KRAVCHENKO Svitlana, "Right to Carbon or Right to Life: Human Rights Approaches to Climate Change", *Vermont Journal of Environmental Law*, vol 9, 2008, p. 513-547

LABAYLE Henri, « Droits de l'Homme et sécurité intérieure de l'Union européenne, l'équation impossible », *Revue des affaires européennes*, 2006, n°1, p. 93-109

LABAYLE Henri, « Le droit européen de l'asile devant ses juges: précisions ou remise en question ? », *Revue Française de Droit Administratif*, mars-avril 2011, p. 273-290

LAÏDI Zaki, « Le pouvoir de la norme – Les formes inattendues de l'influence européenne », *Cahiers européens*, 2007, n°5, Centre d'études européennes, Sciences Po, p. 1-18

LAMBERT Pierre, « Le droit de l'homme à un environnement sain », *RTDH*, n°43, juillet 2000, p. 565-580

LAMBERT Helene and FARRELL Theo, "The Changing Character of Armed Conflict and the Implications for Refugee Protection Jurisprudence", *International Journal of Refugee Law*, 2010, Vol 22, n°2, p. 237-273

LARRALDE Jean-Manuel, « La Convention européenne des droits de l'homme et la protection des groupes particuliers », *RTDH*, 2003, n°56, p. 1252-1274

LASSAILLY-JACOB Véronique, « En Afrique, sur les chemins de l'exil », *Hommes et migrations*, 1996, n°1198-1199, p. 22-30

LATOUCHE Serge, « Pour une renaissance de la vie locale », *l'Ecologiste*, avril 2005, vol 6, n°15, p. 48-52

LATOUREX Xavier, « Les aides financières de l'Union européenne face aux catastrophes », *Les Petites Affiches*, août 2002, n°154, p. 3-9

LAURENT Catherine, « Un droit à la vie en matière environnementale reconnu et conforté par une interprétation évolutive du droit des biens pour les habitants de bidonvilles », *RTDH*, n°53, 2003, p. 279-297

LAVIEILLE Jean-Marc, « L'assistance écologique », *REDE*, 2006, n°4, p. 400-406

LAVIEILLE Jean-Marc *et al.*, « Présentation du projet de convention relative au statut international des déplacés environnementaux », *REDE*, 2008, n°4, p. 375-395

LEBECK Carl, "Implied Powers beyond functional integration ? The flexibility clause in the revised EU treaties", *Journal of Transnational Law & Policy*, Vol 17, n°2, Spring 2008, p. 303-358

LE BOT Olivier, « Charte de l'Union Européenne et Convention de sauvegarde des droits de l'homme : la coexistence de deux catalogues de droits fondamentaux », *RTDH*, n°55, 2003, p. 782-811

LIMON Marc, "Human Rights and Climate Change : Constructing a Case for Political Action", *Harvard Environmental Law Review*, Vol 33, 2009, p. 439-476

LINDE PANIAGUA Enrique, "La protección de la ciudadanos europeos por el derecho de la Union", *Revista de Derecho de la Union Europea*, n°11, 2° semestre 2006, p. 11-24

LOCHAK Danièle, « Le tri des étrangers : un discours récurrent », *Plein Droit*, n°69, Juillet 2006, p. 4-8

LOCHAK Danièle, « Evolution des discours et continuités politiques », in « Liberté de circulation : un droit, quelles politiques ? », *Penser l'immigration autrement*, revue du GISTI, n°1, janvier 2011, 164 pages

LOCHAK Danièle, « Des droits fondamentaux sacrifiés », in « Liberté de circulation : un droit, quelles politiques ? », *Penser l'immigration autrement*, revue du GISTI, n°1, janvier 2011, 164 pages

LOCKE Catherine, ADGER W. Neil and KELLY P. Mick, "Changing Places. Migration's Social and Environmental Consequences", *Environment*, 2000, Vol 42, n°7, p. 24-35

LOISEL Maurice, « Les anomalies des lois sur la nationalité : doubles nationaux et apatrides », *Population*, Vol 6, n°2, 1951, p. 249-260

LOPEZ Aurélie, "The Protection of Environmentally Displaced Persons in International Law", *Environmental Law*, 2007, Vol 37, n°2, p. 365-410

LOUPSANS Delphine, « Les « Battlegroups » : un moyen au service des interventions humanitaires européennes », *Les Chroniques du GERSI*, mars 2008, Vol 3, n°2, 13 pages

LOVELOCK Kirsten and LEOPOLD Teresa, "Labour Force Shortages in Rural New Zealand : Temporary Migration and the Recognised Seasonal Employer (RSE) Work Policy",

New Zealand Population Review, n°33/34, 2008, p. 213-234

MANCEBO François, « Entre sécurité, peurs et catastrophes », Dossier : Le développement durable; une idéologie ? *Revue des Deux Mondes*, 10-11, octobre-novembre 2007, p. 128-139

MANCEBO François, « Des risques « naturels » aux politiques urbaines à Mexico, numéro spécial Gestion du risque et dispositifs d'alerte », *Revue de Géographie Alpine*, 2007, tome 95, n°2, p. 95-118

MANCIAUX Hélène, « L'introuvable citoyenneté de l'Union dans le projet de Constitution pour l'Europe », *Europe*, n°4, 2004, p. 3-6

MANNERS Ian, "The normative ethics of the European Union", *International Affairs*, January 2008, Vol 84, n°1, p. 45-60

MARGUENAUD Jean-Pierre, « Droit de l'Homme à l'environnement et Cour européenne des droits de l'Homme », *RJE*, 2003, p. 15-21

MARTIN Susan et al., "Temporary Protection: Towards a New Regional and Domestic Framework", *Georgetown Immigration Law Journal*, 1998, Vol 12, n°4, p. 543-587

MASCLET Jean-Claude, « Les articles 30, 36 et 100 du Traité C.E.E. à la lumière de l'arrêt « cassis de Dijon » », *RTDE*, 1980, p. 612-634

MASON Elisa, "Researching Refugee and Forced Migration Studies : An Introduction to the Field and the Reference Literature", *Behavioral & Social Sciences Librarian*, 1999, Vol 18, n°1, p. 1-20

MATHEW Penelope, HATHAWAY James c., FOSTER Michelle, "The Role of State Protection in Refugee Analysis", *International Journal of Refugee Law*, 2003, Vol 15, p. 444-460

MAXWELL Simon, "A six-point plan for reforming EU aid", *Europe's world*, Autumn 2008, p. 162-169

MAZAUDOUX Olivier, « Droit international public et droit international de l'environnement », *Les Cahiers du CRIDEAU*, Presses de l'Université de Limoges, 2008, n°16, p. 96

McADAM Jane, "The European Union Qualification Directive : The Creation of a Subsidiary Protection Regime", *International Journal of Refugee Law*, 2005, Vol 17, n°3, p. 461-516

McCUE Gregory S., "Environmental Refugees : Applying international environmental law to involuntary migration", *Georgetown International environmental Law Review*, 1993, Vol 6, p. 151-190

McLEMAN Robert and SMIT Barry, "Migration as an adaptation to climate change", *Climate Change*, 2006, Vol 76, p. 31-53

MERCURE Pierre-François, « À la recherche d'un statut juridique pour les migrants environnementaux transfrontaliers : la problématique de la notion de réfugié », *Revue de*

Droit de l'Université de Sherbrooke, 2006, Vol 37, n°1, p. 39-78

MERINO Muriel, « Protection de l'individu contre les nuisances environnementales. De la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme au système juridictionnel national de protection », *RTDH*, n°65, janvier 2006, p. 55-86

MICHEL Valérie, « Les compétences externes implicites : continuité jurisprudentielle et clarification méthodologique », *Europe*, Octobre 2006, p. 4-8

MICHELOT Agnès, « Enjeux de la reconnaissance du statut de réfugié écologique pour la construction d'une nouvelle responsabilité internationale », *REDE*, 2006 n°4, p. 428-445

MIDDAUGH Marguerite E., "Linking Global Warming to Inuit Human Rights", *San Diego International Law Journal*, Vol 8, Fall 2006, p.179-207;

MOKHNACHEVA Daria, LEE Sieun et IONESCO Dina, "Moving in the right direction ? Assessing progress in Doha : Migration in climate change negotiations", *Migration Policy Practice*, Vol. III, n°1, Feb-March 2013, p. 11-14

MONAR Jörg, "The EU as an International Actor in the Domain of Justice and Home Affairs", *European Foreign Affairs Review*, n°9, 2004, p. 395-415

MOREL Michèle et De MOOR Nicole, « Migrations climatiques: quel rôle pour le droit international ? », *Cultures & Conflits*, n°88, hiver 2012, p. 61-84

MYERS Norman, "Environmental Refugees", *Population and Environment*, 1997, Vol 19, n°2, p. 167-182

NOIRIEL Gérard, « Représentation nationale et catégories sociales. L'exemple des réfugiés politiques », *Genèses*, 1997, Vol. 26, n°26, p. 25-54

PEERS Steve, "Legislative Update: EU immigration and Asylum Competence and Decision-Making in the Treaty of Lisbon", *European Journal of Migration and Law*, Vol 10, 2008, p. 219-247

PIGUET Etienne, « Migrations et changement climatique », *Futuribles*, n°341, 2008, p. 31-43

POUPARD Myriam, « La distinction entre le dommage et le préjudice », *Revue juridique de l'Ouest*, 2005, n°2, p. 187-233

PRIEUR Michel, « Les nouveaux droits », *AJDA*, 2005, n°21, p. 1157-1163

RAIMANA-LALLEMANT Hervé, « L'apatride climatique et la disparition d'État dans le Pacifique Sud », *Revue Juridique Polynésienne*, n°15, 2009, p. 77-93

RAMASAMY Sankar, KRISHNAN Vasantha, BEDFORD Richard and BEDFORD Charlotte, "The Recognised Seasonal Employer policy : seeking the elusive triple wins for development through international migration", *Pacific Economic Bulletin*, Vol 23, n°3, 2008, p. 171-186

RAY Olivier et JACQUET Pierre, « Biens publics mondiaux et fiscalité globale : quelles perspectives », *Cahiers Français sur le thème « Fiscalité et revenus »*, mars-avril 2008, n°343, p. 63-69

REINHARD Marx, "The Criteria of Applying the "Internal Flight Alternative" Test in National Refugee Status Determination Procedures", *International Journal of Refugee Law*, 2002, Vol 14, n° 2-3, p. 179-218

REMOND-GOUILLOUD Martine, « Du préjudice écologique, A propos du naufrage de l'Exxon- Valdez », Dalloz, 1989, *Chronique*, p. 259-262

REMOND-GOUILLOUD Martine, « La réparation du préjudice écologique », *Juriclasseur environnement*, 1992, Fascicule 1060, 17 pages

RICHMOND Anthony H., "Reactive Migration : Sociological Perspectives on Refugee Movements", *Journal of Refugee Studies*, 1993, Vol 6, n°1, p. 7-24

RIDEAU Joël, « Réflexions sur la jurisprudence Kadi et Yusuf / Al Barakaat. Quand le professeur retourne à l'école ... de droit », *Revue des affaires européennes*, 2009-10, p. 489-510

RITLENG Dominique, « Le principe de primauté du droit de l'Union », *RTDE*, 2005, p. 285-303

RODIERE Pierre, « Libre circulation des personnes et citoyenneté européenne dans la jurisprudence de la Cour de justice », *RTDE*, 2006, p. 163-182

RODIERE Pierre, « Les arrêts Viking et Laval, le droit de grève et le droit de négociation collective », *RTDE*, 2008, p. 47-66

ROOTS Lehte, "The Impact of the Lisbon Treaty on the Development of EU Immigration Legislation", *Croatian Yearbook of Legal Studies*, Vol 5, 2009, p. 261-281

RUHS Martin, "The potential of temporary migration programmes in future international migration policy", *International Labour Review*, Vol. 145, 2006, n° 1-2, p. 7-36

SABA Nadia, "The protection of environmentally-displaced persons and their right to a healthy and sustainable environment", *International Journal of Private Law*, 2009, Vol 2, n°1, p. 76-88

SANDS Philippe, « L'affaire des essais nucléaires II : contribution de l'instance au droit international de l'environnement », *RGDIP*, Tome 101, 1997, p. 447-474

SCOTT Inara K, "The Inter-American System of Human Rights : An Effective Means of Environmental Protection ?", *Virginia Environmental Law Journal*, 2001, Vol 19, p. 197-237

SHELTON Dina, "Human rights and the environment : what specific environmental rights have been recognised ?", *Denv. Journal of International Law & Pol'Y*, Vol 35, n°1, p. 129-171

SIMON Denys, « Des influences réciproques entre CJCE et CEDH : « je t'aime, moi non

plus » ? », *Pouvoirs*, 2001, Vol 1, n° 96, p. 31-49

SIMON Denys et MARIATTE Flavien, « Le « droit » à la protection diplomatique: droit fondamental en droit communautaire ? », *Europe*, Novembre 2006, Etude 11, p. 4-7

SKELDON Ronald, "Managing Migration for Development : Is Circular Migration the Answer ?", *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, Vol 11, n°1, January 2010, p. 21-33

SKELTON Tracey, "Political Uncertainties And Natural Disasters : Montserratian Identity and Colonial Status", *Interventions*, Vol 2, Issue 1, March 2000, p. 103-117

SMETS Henri, « Une charte des droits fondamentaux sans droit à l'environnement », *REDE*, 2001, n°4, p. 383-417

SMITH Ronald, "Outsourcing Refugee Protection Responsibilities : The Second Life of an Unconscionable Idea", 2004, Vol 14, *Journal of Transnational Law and Policy*, p. 137-153

SOHNLE Jochen, « Irruption du droit de l'environnement dans la jurisprudence de la CIJ : l'affaire Gabčíkovo- Nagymaros », *RDGIP*, Tome 102, 1998, p.85-119

SOULAS DE RUSSEL Dominique et RAIMBAULT Philippe, « Nature et racines du principe de sécurité juridique: une mise au point », *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 55, n°1, Janvier-mars 2003, p. 85-103

SOUSSE Marcel, « De la responsabilité environnementale », *Environnement*, n° 11, Novembre 2008, étude 12, p. 9-16

STOREY Hugo, "The Internal Flight Alternative Test : The Jurisprudence Reexamined", 1998, Vol 10, *International Journal of Refugee Law*, p. 499-532

STRAUSS Andrew, "The Legal Option: Suing the United States in International Forums for Global Warming Emissions", *Environmental Law Review*, Vol 33, 2003, p. 10185-10187

SUHRKE Astri and VISENTIN Annamaria, "The Environmental Refugee : A New Approach", *Ecodecision*, 1991, Vol 2, p. 73-84

SUHRKE Astri, "Environmental degradation and population flows", *Journal of International Affairs*, 1994, Vol 47, n°2, p. 473-491

THORNTON Fanny, "Regional Labour Migration As Adaptation to Climate Change ? Options in the Pacific", in LEIGHTON Michelle, SHEN Xiaomeng And WARNER Koko (eds.), *Climate Change and Migration : Rethinking Policies for Adaptation and Disaster Risk Reduction*, SOURCE n° 15/2011, April 2011, p. 82-91

THOUVENIN Jean-Marc, « L'internationalisation des secours en cas de catastrophe naturelle », *RGDIP*, 1998, n°2, p. 327-363

THORBURN Joanne, "Transcending Boundaries", *International Journal of Refugee Law*, Vol 7, n°3, 1995, p. 459-480

TOUZE Sébastien, « Aspects récents (et choisis) de la protection consulaire des citoyens de l'Union européenne », *RAE*, 2011, n°1, p. 79-85

TRIANDAFYLLIDOU Anna, "Attempting the Impossible ? The Prospects and Limits of Mobility Partnerships and Circular Migration", *ELIAMEP Thesis*, Hellenic Foundation for European & Foreign Policy, Athens, 2009, p. 1-4

VARGAS Uribe, « La troisième génération des droits de l'homme », *RCADI*, 1984, t. I, p. 362-375

VERDUSSEN Marc, « Le droit à un environnement sain dans les Constitutions des États européens », *Annuaire international des droits de l'Homme*, 2006, p. 327-349

VITOUSEK Peter M., "Beyond Global Warming : ecology and global change", *Ecology*, 1994, vol 75, n°7, p. 1861-1876

WACHSMANN Patrick, « L'avis 2/94 de la Cour de justice relatif à l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », *RTDE*, n°3, 1996, p. 467-491

WALKER Peter, « Les victimes de catastrophes naturelles et le droit à l'assistance humanitaire : point de vue d'un praticien », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 31 décembre 1998, n°832, p. 657-665

WALTER Marie, « La politique d'immigration et d'asile de l'Union européenne et de ses Etats : enjeux de puissance », *Euro-Power*, février 2009, p. 1-14

WESTING Arthur H., "Environmental Refugees : A Growing Category of Displaced Persons", *Environmental Conservation*, 1992, Vol 19, n°3, p. 201-207

WILLIAMS Angela, "Turning the Tide : Recognising Climate Change Refugees in International Law", *Law and Policy*, 2008, Vol 30, n°4, p. 502-529

WINISDOEFFER Yves, « La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, juin 2003, n°2, p. 213-228

WIHTOL DE WENDEN Catherine, « Un Essai de typologie des nouvelles mobilités », *Hommes et Migrations*, 2001, 1233, p. 4-12

YAKOUB Nadia, "Report on the Workshop on Temporary Protection : Comparative Policies and Practices", *Georgetown Immigration Law Journal*, 1999, Vol 13, p. 617-634

YOUNG Kirsten, « HCR et CICR en ex-Yougoslavie : Bosnie-Herzégovie », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 83, n° 843, septembre 2001, p. 781-805

REVUES ELECTRONIQUES

ANDRIEUX Aurélie, « Quels sont les acteurs qui expriment et développent les idées utilitaristes de la politique d'immigration, en France et en Europe, depuis les années 90 ? », *TERRA-Ed, coll. Synthèses*, 2005, <http://www.reseau-terra.eu/article441.html>

BARBOU DES PLACES Ségolène, « La catégorie en droit des étrangers: une technique au service d'une politique de contrôle des étrangers », *Revue Asylon(s)*, n°4, mai 2008, <http://www.reseau-terra.eu/article762.html>

BENBEKHTI Nabil, « Le droit d'asile et l'Union européenne », *Actualité et Droit International*, octobre 2002, <http://www.ridi.org/adi/articles/2002/200210beb.pdf>

BOGARDI Janos and WARNER Koko, "Here comes the flood, Nature Reports Climate Change", 11 December 2008, <http://www.nature.com/climate/2009/0901/full/climate.2008.138.html>

BONNIN Marie, « L'émergence des services environnementaux dans le droit international de l'environnement : une terminologie confuse », *Vertigo* - la revue électronique en sciences de l'environnement, Vol 12, n°3, décembre 2012, <http://vertigo.revues.org/12889>

BONSANQ Laurent, « Le droit à un environnement sain : un droit de l'homme ? », *Le Taurillon Magazine eurocitoyen*, mis en ligne le 7 avril 2008, <http://www.taurillon.org/Le-droit-a-un-environnement-sain-un-Droit-de-l-Homme>

BROWN Lester R., "New flows of environmental refugees", Posted on 3 February 2004, <http://www.peopleandplanet.net/doc.php?id=2134>

CARDOT Patrice, « Terrorisme, catastrophes naturelles ou d'origine humaine, clause de solidarité et protection civile dans le traité de Lisbonne », *Regards citoyens*, 23 juin 2009, <http://www.regards-citoyens.over-blog.com/article-32992766.html>

CARRERE Violaine, « L'illusion du codéveloppement », in « Liberté de circulation : un droit, quelles politiques ? », *Penser l'immigration autrement*, revue en ligne du GISTI, n°1, janvier 2011, http://www.gisti.org/publication_som.php?id_article=2126

COURNIL Christel, « A la recherche d'une protection pour les « réfugiés environnementaux » : actions, obstacles, enjeux et protections », *Revue Asylon(s)*, n°6, novembre 2008, <http://www.reseau-terra.eu/article843.html>

DUN Olivia and GEMENNE François, "Defining environmental migration : Why it matters so much, why it is controversial and some practical processes which may help move forward", *Revue Asylon(s)*, n°6, 2008, <http://terra.rezo.net/article847.html>

DUTERME Frédéric, « Adoption d'une nouvelle directive « qualification » », *Collection orange*, Editions Vanden Broele, 5 janvier 2012, <http://www.collectionorange.be/Actualit%C3%A9.aspx?id=218>

GALLIANO Lionel, « La situation juridique de l'étranger en France ou l'insécurité juridique comme moyen de régulation de l'immigration », *Revue Asylon(s)*, n°4, mai 2008, <http://www.reseau-terra.eu/article761.html>

GEMENNE François, "Climate Change and Forces Displacements: Towards a Global Environmental Responsibility ?", *Les cahiers du CEDEM*, 2006, <http://www.cedem.ulg.ac.be/m/cdc/12.pdf>

MANCEBO François, « Du risque « naturel » à la catastrophe urbaine : Katrina », *Vertigo - La revue Electronique en Sciences de l'Environnement*, 2006, vol. 7, n°1, http://www.vertigo.uqam.ca/vol7no1/art2vol7no1/vertigovol7no1_mancebo.pdf

MAULNY Jean-Pierre, « Politique européenne de sécurité et de défense : verre à moitié vide ou à moitié plein », *affaires-strategiques.info*, 19 décembre 2008, <http://www.affaires-strategiques.info/spip.php?article464>

PECOUD Antoine, « Le scenario « migrations sans frontières » », in « Liberté de circulation : un droit, quelles politiques ? », *Penser l'immigration autrement*, revue en ligne du GISTI, n°1, janvier 2011, http://www.gisti.org/publication_som.php?id_article=2126

QUÉZEL-AMBRUNAZ Christophe, « L'exemple d'un modèle de responsabilité hybride : la responsabilité environnementale », *Responsabilité civile et assurances*, n° 2, Février 2012, dossier 12, http://www.lexisnexis.fr/droit-document/article/responsabilite-civile-assurances/02-2012/012_PS_RCA_RCA1202ED00012.htm

SCOTT Jessica, "Protection of Environmentally Displaced Populations Through Strengthening Existing Environmental Human Rights Law", *ExpressO*, 2010, http://works.bepress.com/jessica_scott/1

SOLVEIG-EPSTEIN Aude, « Présentation de la nomenclature des préjudices réparables en cas d'atteintes à l'environnement », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 8, 2010, <http://vertigo.revues.org/10166>

TCHUMTCHOUA Emmanuel, « Droits de l'Homme et droit à un environnement sain : chambres séparées, maison commune », *ECOVOX*, Le Magazine de l'écologie et du développement durable, n°23, avril 2001, <http://www.cipcre.org/ecovox/eco23/reperes1.htm>

VALLUY Jérôme, « La fiction juridique de l'asile », *Plein droit*, La revue du GISTI, 2004, n° 63, <http://www.gisti.org/doc/plein-droit/63/fiction.html>

VLASSOPOULOU Chloé, « Les migrations environnementales entre secteurs d'action publique », *Revue Asylon(s)*, n°6, novembre 2008, Exodes écologiques, <http://www.reseau-terra.eu/article848.html>

8. Articles de presse

ABC News, Australia to Fast-Track Visas for Tsunami Victims, 4 January 2005

ALLIX Grégoire, La course effrénée au titre de « ville zéro carbone », *Le Monde*, 27 mai 2009

Asia News Network, US, Canada Halt Deportation to Tsunami Hit Countries, 11 January 2005

BBC News, Malaysia Suspends Migrant Sweep, 1 February 2005

BARNARD Anne, Immigration Offer Draws Few Haitians, New York Times, 15 March 2010

BIANCHI Stefania, Europe Proposal To 'Rescue' Tsunami Orphans Draws Ire, Albion Monitor, 11 January 2005

BOBIN Frédéric, Face à la montée des eaux les Maldives cherchent des terres d'accueil, Le Monde, 16 avril 2009

BRONEN Robin, We must protect communities who face climate change displacement, Guardian.co.uk, 17 April 2009

CARMEL Laurence, L'Europe met aux enchères des programmes environnementaux, Le Monde, 11 février 2009

CARMEL Laurence, La réponse à la crise écologique jugée insuffisante, Le Monde, 31 mars 2009

CBC News, Ottawa Opens Door to Tsunami Immigrants, 31 December 2004

De SCHUTTER Olivier, Un mandat sous le signe de l'urgence, Entretien, UCL, La Quinzaine, n°285, 15 mai 2008

DILORENZO Sarah, Climate Change Is Creating New Refugees Who Deserve U.N. Protection, Says U.N. Professor, Associated Press, 17 May 2007

Financial Times, Tsunami leads to shift in asylum policy, 10 January 2005

FORELLE Charles, European Court loosens requirements for asylum, The Wall Street Journal, 17 February 2009

GOERING Lisa, Kiribati Officials Plan for "Practical and Rational" Exodus from Atolls, Reuters AlertNet, 9 December 2009

HOLBROOKE Richard, A Borderline Difference: We Ignore Millions Who Are Refugees in Their Own Countries, The Washington Post, 8 May 2000

KEMPF Hervé, Un « Fonds vert » mondial contre le changement climatique?, Le Monde, 27 mai 2009

MAMANN Guidy, Tsunami Disaster demands action, Weekly Immigration Column, Mamann Sandaluk, 3 January 2005

MAMANN Guidy, Canada should be doing more for Haiti's earthquake victims, Weekly Immigration Column, Mamann Sandaluk, 18 January 2010

McCALLA Jocelyn, Bush to Haitians : Nyet on TPS, JMC Strategies, 8 January 2009

NAKAMOTO Michiyo and BLAS Javier, G8 move to halt "farmland grabbing", Financial Times, 26 May 2009

NumbersUSA, NumbersUSA denounces TPS extension as Proof Bush Can't Be Trusted on

Immigration, Press Release, 24 February 2006

KI-MOON Ban, A Climate Culprit in Darfur, The Washington Post, 16 June 2007

PERUCCA Brigitte, L'Europe pour les marieuses pour les projets écologiques en mal de financement, Le Monde, 15 mars 2009

PITA Afelle, Ambassador, Permanent Mission of Tuvalu to the United Nations, "Tuvalu Calls for Climate Change Polluters to Pay", Communiqué de presse, 29 September 2007

PRESTON Julia, Haitians Illegally in U.S. Given Protected Status, New York Times, 15 January 2010

STEPHEN Sarah, Responding to the tsunami refugee crisis, Green Left Weekly, 19 January 2005

9. Documents émanant d'organisations régionales et internationales

CONSEIL DE L'EUROPE

Mémorandum de coopération entre le Conseil de l'Europe et le Secrétariat de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (ONU/SIPC) a été signé à Paris le 24 avril 2008

Conseil de l'Europe, Manuel sur les droits de l'homme et l'environnement, 2è éd, 2012, 206 pages

Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe

Résolution 773 (1976) sur la situation des réfugiés de facto du 26 janvier 1976

Recommandation 817 (1977) sur certains aspects du droit d'asile, Discussion par l'Assemblée le 7 octobre 1977 (10è séance), Doc. 4021

Recommandation 1327 (1997) sur la protection et le renforcement des droits de l'homme des réfugiés et des demandeurs d'asile en Europe, Discussion par l'Assemblée le 24 avril 1997 (14è séance), Doc. 7783

Recommandation 1431 (1999)

Recommandation 1525 (2001) sur le HCR et le cinquantième anniversaire de la Convention de Genève, Discussion par l'Assemblée le 27 juin 2001 (20è séance), Doc. 9105

Recommandation 1614 (2003) Environnement et droits de l'homme, 27 juin 2003, 24è séance

Résolution 1422 (2005) sur l'Europe et le désastre du tsunami, Discussion par l'Assemblée le 27 janvier 2005 (7è séance), Doc. 10428

Proposition de recommandation sur le problème des réfugiés environnementaux, présentée par M. Mevlüt Çavuşoğlu et plusieurs de ses collègues, Doc. 11084, 23 octobre 2006

Résolution 1586(2007) sur les réponses de l'Europe aux catastrophes humanitaires, Doc. 11429, 23 novembre 2007

Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales, Rapport sur le réchauffement climatique et catastrophes écologiques, Rapporteur: M. Alan Meale, Doc. 11476, 3 janvier 2008

Recommandation 1823 (2008) sur le réchauffement climatique et catastrophes écologiques, adoptée le 22 janvier 2008 (4ème séance)

Discours de M. Lluís Maria De Puig, Président de l'Assemblée Parlementaire, sur l'inclusion dans la Convention Européenne des Droits de l'Homme du droit à un environnement sain, quatrième session plénière de l'Assemblée Parlementaire Euro-Méditerranéenne, Athènes, 28 mars 2008

Memorandum on the problem of environmental refugees, Committee on Migration, Refugees and Population, Rapporteur : Mrs Tina Acketoft, AS/Mig (2007) 17 rev., 15 April 2008

Rapport sur les migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux: un défi pour le XXI^{ème} siècle, Commission des migrations, des réfugiés et de la population, Rapporteur : Mme Tina Acketoft, Doc. 11785, 23 décembre 2008

Résolution 1655 (2009) sur les migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux : un défi pour le XXI^{ème} siècle, adoptée le 30 janvier 2009 (9è séance)

Recommandation 1862 (2009) sur les migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux : un défi pour le XXI^{ème} siècle, adoptée le 30 janvier 2009 (9è séance)

Rapport sur l'élaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit à un environnement sain, Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales, Rapporteur: M. José MENDES BOTA, Doc. 12003, 11 septembre 2009

Recommandation 1885 sur l'élaboration d'un Protocole additionnel à la CEDH sur le droit à un environnement sain, du 30 septembre 2009 (32è séance), Doc. 12003

Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Recommandation (2001)18 sur la protection subsidiaire, adoptée le 27 novembre 2001 lors de la 774ème réunions des délégués des Ministres

Réponse adoptée par le Comité des Ministres le 8 juillet 2009 lors de la 1063e réunion des Délégués des Ministres - Recommandation 1862 final 8 juillet 2009, CM/AS (2009)

Comité Directeur pour les Droits de l'Homme

Avis sur la Recommandation 1614 (2003) sur L'environnement et les droits de l'homme, CDDH (2003) 026, Annexe VI

Rapport de la 69^e réunion du CDDH (24-27 novembre 2009), document CDDH(2009)019

UNION EUROPEENNE

Conseil de l'Union européenne

Décision 95/553/CE du 19 décembre 1995 des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, concernant la protection des citoyens de l'Union européenne par les représentations diplomatiques et consulaires, JO L 314/73 du 28 décembre 1995

Règlement (CE) n° 1257/96 du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire, JO L 163 du 2 juillet 1996 p. 1–6

Décision 96/409/PESC des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil du 25 juin 1996 concernant l'établissement d'un titre de voyage provisoire, JO L 168 du 06 juillet 1996

Étude des instruments internationaux pertinents en matière de protection, Note du Secrétariat Général du Conseil au Groupe Asile et au groupe Migration, Bruxelles, 13 juillet 1998, doc. 10175/98, ASIM 178

Document de réflexion sur la protection subsidiaire, Note de la Présidence au groupe Asile, Asile 41, Doc. 13167/99, Bruxelles, 19 novembre 1999

Priorités et objectifs de l'Union européenne pour les relations extérieures dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, doc. 7653/00, 19-20 juin 2000

Résultats des travaux du Groupe « Asile » en date du 7 juillet 2000, Doc 10209/00 du 17 juillet 2000

Directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, JOCE L 212/12 du 7 août 2001

Décision du 23 octobre 2001 instituant un mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile, JO L 297 du 15 novembre 2001, p. 7-11

Règlement 2012/2002 instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne du 11 novembre 2002, JO L 311/3 du 14 novembre 2002

Directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, JO L 251 du 03 octobre 2003, p. 12 - 18

Directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, JO L 16 du 23 janvier 2004, p. 44–53

Directive 2004/38 du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et aux membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, JO L 58 du 30 avril 2004

Directive 2004/83/CE du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié, ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, JOUE L 304/12 du 30 septembre 2004

Directive 2004/114/CE du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat, JO L 375/12 du 23 décembre 2004

Décision 2005/370/CE du 17 février 2005, relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne, de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement

Directive 2005/71/CE du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique, JO L 298/15 du 3 novembre 2005

Document du Secrétariat, Appui militaire à la réaction de l'UE aux catastrophes – Identification et coordination des moyens et des capacités, Doc. 9462/3/06 REV3 et 14540/06 +COR

Rapport de la présidence relatif au renforcement des capacités de réaction de l'UE en cas d'urgence ou de crise, 10551/06, 15 juin 2006

Note sur Renforcer la coopération consulaire, 19 décembre 2006, Doc. 16231/06

Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, entrée en vigueur le 30 avril 2007

Note sur Concept relatif à l'Etat pilote, doc. 10715/07, 12 juin 2007

Décision du 8 novembre 2007 instituant un mécanisme communautaire de protection civile (refonte), JO L 314 du 1^{er} décembre 2007, p. 9-19

Note de la Présidence au Conseil relative au Pacte européen sur l'asile et l'immigration, 13440/08, 24 septembre 2008

Note d'information: Conclusions du Secrétaire Général du Conseil aux délégations sur les changements climatiques en préparation de la Conférence des Parties (COP 14) à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et de la 4^{ème} session de la réunion des parties au Protocole de Kyoto (CMP 4) (Poznań, du 1^{er} au 12 décembre 2008), 14562/08, 21 octobre 2008

Lignes directrices de l'Union européenne relatives à la mise en œuvre du concept d'État pilote en matière consulaire, JO 2008/C 317/06 du 12 décembre 2008

Lignes directrices de l'Union européenne relatives à la mise en œuvre du concept d'État pilote en matière consulaire, (2008/C 317/06), JO C 317/6 du 12 décembre 2008

Directive 2009/50/CE du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, JO L 155/17 du 18 juin 2009

Lignes directrices en matière de protection consulaire des ressortissants de l'UE dans les pays tiers, 26 octobre 2010, Doc 15505/10

Conclusions de la présidence suite à la Conférence sur la migration légale du 26 novembre 2010 intitulée : Quelle politique de migration légale pour l'Union européenne?, doc. 17221/10, 1er décembre 2010

Déclaration commune sur un partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et l'Arménie, 6 octobre 2011, Doc 14963/11

Conclusions du conseil affaires étrangères sur la réaction de l'UE face à l'évolution de la situation dans les pays du voisinage méridional, 3130eme session, Bruxelles, 30 novembre et 1er décembre 2011, Doc 17967/11

Parlement européen

Résolution du 12 mars 1987 et Rapport Vetter du 23 février 1986 sur le problème du droit d'asile, Doc. A2-227/86/B, JOCE C99/167 du 13 avril 1987

Rapport sur l'harmonisation des formes de protection complémentaire au statut de réfugié dans l'Union européenne, Rapporteur: Mme Michèle Lindeperg, 26 novembre 1998, A4-0450/98

Rapport sur la proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, Rapporteur: M. Jan-Kees Wiebenga, 28 février 2001, A5-0077/2001

Rapport sur la proposition de directive du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, 8 octobre 2002, (COM(2001) 510 – C5-0573/2001 – 2001/0207(CNS)) Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, Rapporteur: Jean Lambert, PE 319.971 A5-0333/2002, JO C 300 E du 11 décembre 2003

Déclaration écrite sur le statut communautaire de réfugiés écologiques, par Marie Anne Isler Beguin et Jean Lambert, 9 février 2004, DC\523175FR.doc EP 342.103

Rapport sur la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: Vers des régimes d'asile plus accessibles, équitables et organisés (COM(2003)315), Rapporteur: M. Luis Marinho, 17 mars 2004, A5-0144/2004

Déclaration écrite sur le principe d'ingérence écologique, par Marie Anne Isler Beguin, 24 mars 2004, DC\530228FR.doc EP 344.467

Déclaration écrite sur la reconnaissance par l'Union européenne du droit de vivre dans un environnement sain, par Marie Anne Isler Béguin, 13 décembre 2004, DC\0055/2004

Document de travail sur la protection diplomatique et consulaire du citoyen de l'Union dans les pays tiers, 13 juin 2007, PE 390.634v01-00

Résolution du 11 décembre 2007 sur le livre vert - La protection diplomatique et consulaire du citoyen de l'Union dans les pays tiers (2007/2196(INI))

Déclaration sur les migrations climatiques, adoptée lors de la conférence sur les migrations climatiques organisée au Parlement européen par le Groupe Verts/EFA, Bruxelles, 11 juin 2008

Agora sur le changement climatique, Textes définitifs des groupes de travail, 12/13 juin 2008

Résolution Construire une alliance mondiale contre le changement climatique entre l'Union européenne et les pays en développement pauvres et les plus vulnérables au changement climatique, 21 octobre 2008, 2008/2131(INI)

Rapport final de la Commission temporaire sur le changement climatique, A6-0495/2008

Résolution 2050: l'avenir commence aujourd'hui - Recommandations pour la future politique communautaire intégrée en matière de changement climatique, 4 février 2009, 2008/2105(INI)

Rapport sur l'avenir du régime d'asile européen commun, Rapporteur: M. Guisto Catania, 13 février 2009, A6-0050/2009

Résolution du 2 avril 2009 sur les problèmes et perspectives liés à la citoyenneté de l'Union (2008/2234(INI))

Résolution du Parlement européen du 19 mai 2010 sur les aspects institutionnels de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (2009/2241(INI)) - (2011/C 161 E/12), P7_TA(2010)0184

Projet de Rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier, (COM(2010)0379 – C7-0180/2010 – 2010/0210(COD)), Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, Rapporteur: C. Moraes, 27 mai 2011, PE464.960v02-00

Parlement européen et Conseil de l'UE

Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, JOUE L41/26 du 14 février 2003

Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil, JOUE L 156 du 25 juin 2003

Directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, entrée en vigueur le 30 avril 2007, JO L 143/56 du 30 avril 2004

Règlement (CE) n°1367/2006 du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement

Directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, JO L 288/27 du 6 novembre 2007

Directive 2008/99/UE du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, JO L 328/28 du 6 déc. 2008

Directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JO L 348/98 du 24 décembre 2008

Directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte), JO L 337 du 20 décembre 2011, p. 9-26

Commission européenne

Communication concernant l'adhésion de la Communauté à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi qu'à certains de ses protocoles, 19 novembre 1990, SEC(90) 2087 final

Communication au Conseil et au Parlement européen sur les politiques d'asile et d'immigration, 23 février 1994, COM(94) 23 final

Proposition adressée au Conseil en vue d'une action commune fondée sur l'article K.3 2(b) du traité sur l'Union européenne concernant la protection temporaire des personnes déplacées, COM(97)93 final, 5 mars 1997, JO C 106 du 4 avril 1997

Proposition modifiée d'action commune concernant la protection temporaire des personnes

déplacées, 24 juin 1998, COM(98)372 final

Proposition de Directive du Conseil relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, 24 mai 2000, COM(2000)303 final, JO C 311E du 31 octobre 2000

Proposition de Directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante, 11 juillet 2001, COM(2001)386 final

Proposition de directive du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, Bruxelles, 12 septembre 2001, COM(2001) 510 final

Communication sur Intégrer les questions liées aux migrations dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers, 3 décembre 2002, COM(2002) 703 final

Communication sur Le changement climatique dans le contexte de la coopération au développement, 11 mars 2003, COM(2003) 0085 final

Communication au Conseil et au Parlement européen relative à l'évolution future de l'initiative européenne pour l'eau et aux modalités de création d'une facilité européenne pour l'eau destinée aux pays ACP, 26 janvier 2004, COM(2004) 43 final

Communication au Conseil et au Parlement européen sur La gestion de l'entrée gérée dans l'Union européenne de personnes ayant besoin d'une protection internationale et sur le renforcement des capacités de protection des régions d'origine, intitulée Améliorer l'accès à des solutions durables, COM(2004) 410 final, 4 juin 2004

Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques, 11 janvier 2005, COM (2004) 811 (final)

Communication Vaincre le changement climatique planétaire, février 2005, COM(2005) 35 final

Communication au Conseil et au Parlement européen relative aux Programmes de protection régionaux, Bruxelles, 1 septembre 2005, COM(2005) 388 final

Communication au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Renforcer la capacité de réaction de l'UE en cas de catastrophes et de crises dans les pays tiers, 20 avril 2005, COM (2005) 153 final

Rapport de Michel Barnier, Pour une force européenne de protection civile : Europe Aid, mai 2006

Communication au Conseil européen, Un projet pour les citoyens. Produire des résultats pour l'Europe, 10 mai 2006, COM(2006) 211 final

Livre vert sur La protection diplomatique et consulaire du citoyen de l'Union dans les pays tiers, 28 novembre 2006, COM(2006)712 final

Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers, 16 mai 2007, COM(2007) 248 final

Livre vert sur l'Adaptation au changement climatique en Europe – les possibilités d'action de l'Union européenne, 29 juin 2007, COM(2007) 354 final

Communication sur Construire une alliance mondiale contre le changement climatique entre l'Union européenne et les pays en développement pauvres et les plus vulnérables au changement climatique, 18 septembre 2007, COM(2007) 540 final

Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Pour une protection consulaire effective dans les pays tiers: la contribution de l'Union européenne, Plan d'action 2007-2009, 5 décembre 2007, COM(2007)767

Plan d'action 2007-2009 Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union, 5 décembre 2007, COM(2007)767 final

Commission européenne et Haut Représentant de l'UE pour la politique étrangère et de sécurité commune: Changements climatiques et sécurité internationale, Document commun établi à l'attention du Conseil européen, S113/08, 14 mars 2008

Communication sur Une politique commune de l'immigration pour l'Europe: principes, actions et instruments, 17 juin 2008, COM(2008) 359 final

Communication sur Le Plan d'action en matière d'asile: une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union, 17 juin 2008, COM(2008) 360 final

Communication sur Renforcer l'Approche globale de la question des migrations, 8 octobre 2008, COM(2008) 611 final

Renforcement de la politique globale de migration de l'UE, 8 octobre 2008, MEMO IP/08/1473

Communication sur Une approche communautaire de la prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine, 23 février 2009, COM(2009) 82 final

Communication sur la Stratégie de l'UE pour le soutien à la réduction des risques de catastrophes dans les pays en développement, 23 février 2009, COM(2009) 84 final

Communiqué de presse, La Commission met l'accent sur la prévention des catastrophes et sur la réduction des risques, dans l'Union européenne comme dans les pays tiers, IP/09/303, 23 février 2009

Livre blanc sur l'Adaptation au changement climatique: vers un cadre d'action européen, 1er avril 2009, COM(2009) 147 final

Staff Working Document on Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration, SEC(2009)1240 final, 18 septembre 2009

Communication Mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens européens. Plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm, 20 avril 2010, COM(2010) 171

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un détachement intragroupe, 13 juillet 2010, COM(2010)378final

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier, Bruxelles, 13 juillet 2010, COM(2010) 0379

Document de Travail des Services de la Commission, Résumé de l'analyse d'impact accompagnant la Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier, COM(2010) 379 final, 13 juillet 2010, SEC(2010) 888

Rapport 2010 sur la citoyenneté de l'Union européenne. Lever les obstacles à l'exercice des droits des citoyens de l'Union, 27 octobre 2010, COM(2010) 603 final

Work Programme 2011, 27 October 2010, COM(2010) 623 final

Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Communication sur la migration, 4 mai 2011, COM(2011) 248 final

Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, Un dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du Sud de la Méditerranée, 24 mai 2011, COM(2011) 292 final

Evaluation of the concrete results obtained through projects financed under AENEAS and Thematic Programme for Migration and Asylum, Letter of Contract N° 2010/254838, Final Report, Prepared by Anna Charpin and Luca Aiolfi, June 2011

Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à l'Approche globale de la question des migrations et de la mobilité, Bruxelles, 18 novembre 2011, COM(2011) 743 final

Document de Travail sur Migration et développement, Accompagnant la Communication relative à l'Approche globale de la question des migrations et de la mobilité, 18 novembre 2011, COM(2011) 743 final, SEC(2011) 1353 final

Proposition de directive du Conseil relative à la protection consulaire des citoyens de l'Union à l'étranger, Bruxelles, le 14 décembre 2011, COM(2011) 881 final

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, d'échange

d'élèves, de formation rémunérée et non rémunérée, de volontariat et de travail au pair, du 25 mars 2013, COM(2013) 151final

Staff Working Document (SWD) on “Climate Change, Environmental Degradation and Migration”, Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, “An EU Strategy on adaptation to climate change”, 16 April 2013, SWD(2013) 138final

Comité Economique et Social Européen

Avis sur la Proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales pour l’octroi d’une protection temporaire en cas d’afflux massifs de personnes déplacées, JO C 155/24 du 29 mai 2001

Avis sur la Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait de la protection internationale dans les États membres (refonte), COM(2009) 554 final – 2009/0165 (COD) (2011/C 18/15), Rapporteur: M. PEZZINI, adopté lors de la 462e session plénière des 28 et 29 avril 2010 (séance du 28 avril 2010), JO C 18/85 du 19 janvier 2011

Avis sur la Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier, COM(2010)379 final – 2010/0210(COD), Rapporteuse: C. SCHWENG, 4 mai 2011, CES0801/2011

Comité des Régions

Avis sur la proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante du 13 mars 2002, CdR 386/2001

Avis Travail saisonnier et détachements intragroupes, 31 mars et 1 avril 2011, CdR 2010/354

Conseil européen

Conclusions de la Présidence, Tampere, 15-16 octobre 1999

Conclusions de la Présidence, Bruxelles, 19/20 juin 2008, 11018/08

Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité « Assurer la sécurité dans un monde en mutation », Bruxelles, 11 décembre 2008, S407/08

Conclusions du Conseil « Affaires extérieures », 2985^e session, Bruxelles, 8 décembre 2009, doc.16774/09

Programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, doc. 17024/09, JOUE C115/1 du 4 mai 2010

AGENCES ONUSIENNES

Programme des Nations Unies pour le Développement

Fighting climate change: human solidarity in a divided world; Human Development, Human Development Report 2007/2008, 2007

Rapport mondial sur le développement humain 2009. Lever les barrières : Mobilité et développement humains, 2009

Programme des Nations Unies pour l'Environnement

EL-HINNAWI Essam: Environmental Refugees, Nairobi, UNEP, 1985

Global Environment Outlook: environment for development, (GEO-4), 2007

Livelihood Security : Climate Change, Migration and Conflicts in the Sahel, 2011, 112 pages

Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés

Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, Genève, 1979, réédité en 1992

ExCom, General Conclusion on International Protection, n°71 (XLIV), 1993

Comprehensive Response to the Humanitarian Crisis in the Former Yugoslavia, UN Doc. A/AC.96/830, 1994

ExCom, International Protection in Mass Influx, UN Doc. A/AC.96/850, 1995

Environmental guidelines, Genève, juin 1996

ExCom, Progress Report on Informal Consultations on the Provision of International Protection to All Who Need It, UN Doc. EC/47/SC/CRP.27, 1997

ExCom, Conclusion on International Protection, n°85 (XLIX), 1998

Protecting refugees : a field guide for NGOs, Geneva, 1999

EXCOM, Complementary Forms of Protection: Their Nature and Relationship to the International Refugee Protection Regime, EC/50/SC/CRP.18, 6 June 2000

The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action, Oxford, Oxford University Press, 2000

Note sur l'interprétation de l'article 1 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, avril 2001

Annotated Comments on Council Directive 2001/55/EC on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons, 19 May 2003

Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/CE of 29 April 2004, January 2005

Information Note: Request for the Suspension of Forced Returns to Areas Affected by the Tsunami, 12 January 2005

The States of the world's refugees – Human displacement in the New Millennium, Oxford University Press, 2006, 237 pages

Asylum in the European Union, A study on the implementation of the Qualification Directive, novembre 2007

GUTERRES Antonio: Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective, Geneva: UNHCR, 23 October 2008

Guide et principes directeurs sur les procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, Genève, Décembre 2011

Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'évolution du Climat

Résumé à l'intention des décideurs, in « Changements Climatiques 2007 : les éléments scientifiques, Contribution du Groupe de travail I au quatrième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernementaux sur l'évolution du climat », SALOMON S., D. QIN M. et al. (eds), Cambridge University Press, Cambridge, UK et New York, NY, USA, 2007

Climate Change 2007 - The Physical Science Basis: Working Group I Contribution to the Fourth Assessment Report of the IPCC. Cambridge, Cambridge University Press, 2007

Climate Change 2007 – Impacts, Adaptation and Vulnerability: Working Group II Contribution to the Fourth Assessment Report of the IPCC, Cambridge, 2007

Autres

AGNU, Résolution sur le besoin d'assurer un environnement sain pour le bien être individuel, A/RES/45/94, adoptée le 14 décembre 1990, 68^e session plénière

AGNU, Résolution 60/147 adoptée par l'Assemblée générale le 16 décembre 2005, 64^{ème} séance plénière

Conseil de sécurité, résolution 1674 (2006) sur la protection des civils en période de conflits armés, 28 avril 2006

Conseil de sécurité, résolution 1706 (2006) sur la situation au Darfour

Assemblée Générale des Nations Unies, Commission du droit international, Quarante neuvième session, Genève, 12 mai 18, A/CN.4/L.537, 5 juillet 1997

Inter-Parliamentary Union (IPU)-UNHCR, Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law, 2001

Assemblée de l'Union Interparlementaire, Rapport « Migration et développement », co-rapporteurs Mme Georgina Trujillo Zentella (Mexique) et M. Fritz Schiesser (Suisse), 2005, C-II/113/R, pt 10

Comité Permanent Inter-Organisations (IASC), La protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles. Les directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles, juin 2006

Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, « Rapport sur les liens entre les changements climatiques et les droits de l'homme », A/HRC/10/61, 15 janvier 2009

Organisation Internationale pour les Migrations

IOM and Refugee Policy Group, Migration and the Environment, Geneva, 1992

Assessing the Tsunami's Effects on Migration, By F. Laczko and E. Collett, April 2005

Facts and Figures: Global Estimates and Trends, Geneva, 2007

Discussion note: Migration and the Environment, 94th Session, MC/INF/288, Geneva, 2007

Migration and Climate Change, Migration Research Series n°31, Geneva, 2008

Climate change and Migration: Improving Methodologies to Estimate Flows, Migration Research Series n°33, Geneva, 2008

Migration development and Environment, Migration Research Series n°35, Geneva, 2008

Comparative study of the Laws in the 27 EU Members States for legal immigration including an Assessment of the Conditions and Formalities Imposed by each Member States for Newcomers, February 2008

Temporary and Circular Labour Migration. Experiences, Challenges and Opportunities, Series of research into migration, n°2, 2009

Migration, Environment and Climate Change : Assessing the Evidence, 2009, 448 pages

10. Déclarations

The Toledo initiative on environmental refugees and ecological restoration, Toledo, 9-10 July 2004

Déclaration de Durban sur la justice climatique et le commerce du carbone, Durban, 10 octobre 2004

Appel de Limoges sur les réfugiés écologiques [et environnementaux], Limoges, 23 juin 2005

Déclaration sur les migrations climatiques, Parlement européen, Bruxelles, 11 juin 2008

Déclaration d'engagement relative aux migrants du climat, à l'attention des villes et des gouvernements locaux, Nantes, 3 juillet 2008

Déclaration sur les réfugiés environnementaux de l'Assemblée Parlementaire de la Méditerranée, Monaco, 14 novembre 2008

Déclaration commune des ONG, Directive Travailleurs Saisonniers: le respect total de l'égalité de traitement est nécessaire, 20 avril 2011

11. Conventions internationales et principes directeurs

Convention (n° 97) de l'OIT sur les travailleurs migrants (révisée), 1949

Convention relative au statut des réfugiés, adoptée le 28 juillet 1951 par une conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides convoquée par l'Organisation des Nations Unies en application de la résolution 429 (V) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1950

Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques, entrée en vigueur le 24 avril 1964

Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963, entrée en vigueur le 19 mars 1967

Convention européenne sur les fonctions consulaires du 11 novembre 1967, STE n° 61, entrée en vigueur le 9 juin 2011

Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, Organisation de l'Unité Africaine, 10 septembre 1969, entré en vigueur le 20 juin 1974

Convention (n° 143) de l'OIT sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975

Cartagena Declaration on Refugees, adopted by the Colloquium on the International

Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, held at Cartagena, Colombia from 19-22 November 1984

Convention des Nations Unies sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille, Adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/158 du 18 décembre 1990

Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, présentés à la Commission des droits de l'homme en 1998 par le Représentant du Secrétaire général de l'ONU chargé des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre

Convention de l'Union africaine pour la protection et l'assistance des personnes déplacées en Afrique, dite Convention de Kampala, adoptée par le sommet spécial de l'Union Africaine tenu le 22 octobre 2009 à Kampala (Ouganda), entrée en vigueur le 6 décembre 2012

12. Jurisprudence européenne et internationale

Cour Permanente de Justice Internationale

Concessions Mavrommatis en Palestine (Grèce c. Royaume-Uni), 30 août 1924, Série A, n°2

Lotus (France c. Turquie), 7 septembre 1927, Série A, n°10

Chemin de fer Panevezys-Saldutiskis (Estonie c. Lituanie), 28 février 1939, Série A, n°76

Cour Internationale de Justice

Détroit de Corfou (Royaume –Uni c. Albanie), 9 avril 1949, Rec. 1949

Barcelona Traction (Belgique c. Espagne), 5 février 1970, Rec. 1970

Essais nucléaires II (Nouvelle-Zélande c. France), 22 septembre 1995, Rec. 1995

Project Gabcikovo-Nagymaros (Hongrie c. Slovaquie), 25 septembre 1997, Rec. 1997

Cour Européenne des Droits de l'Homme

Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni, 28 mai 1985, n°9214/80, 9473/81, 9474/81

Soering c. Royaume-Uni, 7 juillet 1989, n°14038/88

Powell et Rayner c. Royaume-Uni, 21 février 1990, n°9310/81

Vilvarajah et autres c. Royaume-Uni, 30 octobre 1991, n°14163/87

Lopez Ostra c. Espagne, 9 décembre 1994, n°16798/90

Loizidou c. Turquie, 23 mars 1995, n°15318/89

Amuur c. France, 25 juin 1996, n°19776/92

Chahal c. Royaume-Uni, 15 novembre 1996, n°22414/93

Ahmed c. Autriche, 17 décembre 1996, n°25964/94

D. c. RU, 2 mai 1997, n°30240/96

Balmer-Schafroth et autres c. Suisse, 26 août 1997, n°22110/93

Selmouni c. France, 28 juillet 1999, n° 25803/94

S.C.C. c. Suède, 15 février 2000, n°46553/99

Athanassoglou et autres c. Suisse, 6 avril 2000, n°27644/95

Bensaid c. Royaume-Uni, 6 février 2001, n° 44599/98

Chypre c. Turquie, 10 mai 2001, n°25781/94

arrêt Boultif c. Suisse, 2 août 2001, n°54273/00

Banković et autres c. Belgique et 16 autres Etats contractants, 12 décembre 2001, n°52207/99

Öneryildiz c. Turquie, 18 juin 2002, n° 48939/99

Kyrtatos, 22 mai 2003, n° 41666/98

Benhebba c. France, 10 juillet 2003, n°53441/99

Vides Aizsardzības Klubs c. Lettonie, 27 mai 2004, n°57829/00

Ilașcu et autres c. Moldova et Russie, 8 juillet 2004, n°48787/99

Taşkın et autres c. Turquie, 10 novembre 2004, n°46117/99

Issa et autres c. Turquie, 16 novembre 2004, n°31821/96

Steel et Morris c. Royaume-Uni, 15 février 2005, n°68416/01

Chamaïev et autres c. Géorgie et Russie, 12 avril 2005, n°36378/02

Fadeyeva c. Russie, 9 juin 2005, n°55723/00

Niedzwiecki c. Allemagne, 15 février 2006, n°58453/00

Okpisz c. Allemagne, 15 février 2006, n°59140/00

Salah Sheekh c. Pays-Bas, 11 janvier 2007, n°1948/04

Saadi c. Royaume-Uni, 29 janvier 2008, n°13229/03

Boudayeva et autres c. Russie, 20 mars 2008, n°15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02, 15343/02

Maslov c. Autriche, 23 juin 2008, n°1638/03

Mangouras c. Espagne, 8 janvier 2009, n°12050/04

Tatar c. Roumanie, 27 janvier 2009, n°67021/01

Stapleton c. Irlande, 4 mai 2010, n°56588/07

Kaushal et autres c. Bulgarie, 2 septembre 2010, n°1537/08

Geleri c. Roumanie, 15 février 2011, n°133118/05

Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni, 7 juillet 2011, n° 55721/07

Apanasewicz c. Pologne, 3 août 2011, n°6854/07

Hirsi Jamaa et autres c. Italie, 23 février 2012, n°27765/09

Cour de Justice de l'Union Européenne

Arrêt *Van Gend en Loos*, 5 février 1963, C-26/62

Arrêt *Commission c. Conseil*, dit *AETR*, 31 mars 1971, C-22/70, Rec. 1971, p. 263

Arrêt *Kramer*, 14 juillet 1976, C- 3/76, 4/76, et 6/76, Rec. 1976, p. 1279

Avis 1/76, *Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure*, 26 avril 1977, Rec. 1977, p. 741

Arrêt *SA Buitoni c. Forma*, 20 février 1979, C-122/78

Arrêt *Rewe Zentral c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, 20 février 1979, C-120/78, Rec. 1979, p. 649

Arrêt *Merck*, 17 novembre 1983, C-292/82, Rec. 1983, p. 3781

Arrêt *St. Nikolaus Brennerei*, 21 février 1984, C-337/82, Rec. 1984, p. 1051

Arrêt *Procureur de la République c. Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)*, 7 février 1985, C-240/83

Arrêt *Commission c. Royaume du Danemark*, 20 septembre 1988, C-302/86, Rec. 1988, p. 4607

Arrêt *Cowan*, 2 février 1989, C-186/87, Rec. 1989, p. 195

Arrêt *GB-INNO*, 7 mars 1990, C-362/88, Rec. 1990, p. I-667

Avis, *Convention OIT*, 19 mars 1993, 2/91

Arrêt *Parlement européen c. Conseil et Commission*, 30 juin 1993, C-181/91 et C-248/91, Rec. 1993-I, p. 3685

Avis *accords GATS et TRIPS*, 15 novembre 1994, 1/94

Avis 2/92, 25 mars 1995, Rec. 1995, p. I-521

Avis *Adhésion de la Communauté à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales*, 28 mars 1996, 2/94, Rec. 1996, p. I-1759

Ordonnance *Odigitria c. Conseil et Commission*, 28 novembre 1996, C-293-95 P, Rec. 1996, p. I-6147

Arrêt *Portugal c. Conseil*, 3 décembre 1996, C-268/94, Rec. 1996, p. I-06177

Arrêt *Bakers of Nailsea*, 15 avril 1997, C-27/95

Arrêt *France c/ Parlement*, 1er octobre 1997, C-345/95, Rec. 1997, p. I-5215

Arrêt *Meints*, 27 novembre 1997, C-57/96, Rec. 1997, p. I-6689

Arrêt *Grant c/ South West Trains Ltd*, 17 février 1998, C-249/96, Rec. 1998, p. I-621

Arrêt *Martinez Sala*, 12 mai 1998, C-85/96, Rec. 1998, p. I-2691

Arrêt *Rui Alberto Pereira Roque*, 16 juillet 1998, C-171/96, Rec. 1998, p. I-4607

Arrêt *Procédure pénale c. Gunnar Nilsson, Per Olov Hagelgren et Solweig Arrborn*, 19 novembre 1998, C-162/97, Rec. 1998, p. I-07477

Arrêt *Roquettes Frères SA*, C-94/00

Montecatini SpA c. Commission du 8 juillet 1999, C-235/92 P

Arrêt *Adidas*, 14 octobre 1999, C-223/98, Rec. 1999, p. I-7081

Arrêt *Kaba*, 11 avril 2000, C-356/98 Rec. 2000, p. I-2623

Arrêt *Publicité du tabac*, 5 octobre 2000, C-376/98 et C-74/99, Rec. 2000, p. I-8419

Arrêt *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain la-Neuve*, 20

septembre 2001, C- 184/99, Rec 2001, p. I-6193

Avis *Protocole de Carthagène*, 6 décembre 2001, 2/00

Arrêt *Pfizer c. Conseil*, 11 septembre 2002, T-13/99

Arrêt *D'Hoop*, 11 juin. 2002, C-224/98, Rec. 2002, p. I-6191

Arrêt *Baumbast*, 17 septembre 2002, C-413/99, Rec. 2002, p. I-7091

Arrêt *Garcia Avelo c. Belgique*, 2 octobre 2003, C-148/02, Rec. 2003, p. I-11613

Arrêt *Collins c. Secretary of State for Work and Pensions*, 24 mars 2004, C-138/02, Rec. 2004, p. I-2703

Arrêt *Orfanopoulos and Oliveri*, 29 avril 2004, C-482/01 et C-493/01, Rec. 2004, p. I-5257

Arrêt *Pusa*, 29 avril 2004, C-224/02

Arrêt *Chen*, 19 octobre 2004, C-200/02

Arrêt *Commission des Communautés européennes c/ Conseil de l'Union européenne*, 13 septembre 2005, C-176/03, Rec. 2005, p. I-7879

Arrêt *Commission des Communautés européennes c/ République d'Autriche*, 15 novembre 2005, C-320/03, Rec. 2005, p. I-9871

Arrêt *Bidar*, 15 mars 2005, C-209/03

Arrêt *VEMW e.a.*, 7 juin 2005, C-17/03, Rec. 2005, p. I-4983

Arrêt *Ioannidis*, 15 septembre 2005, C-258/04, Rec. 2005, I-8275

Avis *Nouvelle convention de Lugano*, 7 février 2006, 1/03

Arrêt *Morgan*, 23 octobre 2007, C-11/06, Rec. 2007, p. I-09161

Arrêt *International Transport Workers' Federation et Finnish Seamen's Union c. Viking Line ABP et OÜ Viking Line Eesti*, 11 décembre 2007, C-438/05, Rec. 2007, p. I-10779

Arrêt *Laval*, 18 décembre 2007, C-341/05, Rec. 2007, Rec. 2007, p. I-11767

Arrêt *Commission c. Conseil*, 20 mai 2008, C-91/05, Rec. 2008, p. I-09045

Arrêt *Commune de Mesquer c. Total France SA, Total International Ltd dit « Erika »*, 24 juin 2008, C-188/07, Rec. 2008, p. I-4501

Arrêts *Kadi et Al Barakaat International Foundation c/ Conseil et Commission*, 3 septembre 2008, C-402/05P et C-415/05P, Rec. 2008, p. I-06351

Arrêt *Förster*, 18 novembre 2008, C-158/07, Rec. 2008, p. I-8507

Arrêt *Huber*, 16 décembre 2008, C-524/06, Rec. 2008, p. I-9705

Arrêt *Commission des Communautés européennes c. République de Finlande*, 5 février 2009, C-293/08

Arrêt *Commission c. Suède*, 14 mai 2009, C-322/08

Arrêt *Commission c. Italie*, 4 mars 2010, C-297/08

Arrêt *Raffinerie Méditerranée (ERG) c. Ministero dello Sviluppo economico et autres*, 9 mars 2010, C-378/08, C-379/08 et C-380/08

Arrêt *Brussels Hoofdstedelijk Gewest and others v Vlaams Gewest*, 17 mars 2011, C-275/09

Arrêt *République fédérale d'Allemagne c. Commission européenne*, 13 avril 2011, T-576/08, Rec. 2011, p. II-2011

13. Droit national (propositions de modification de législations nationales)

Australia, NETTLE Kerry (Senator, Australian Greens Immigration Spokesperson), Migration (Climate Refugees) Amendment Bill 2007, Amendment of the Immigration Act 1958, Australia, 20 June 2007

Belgique, Chambre des représentants, Proposition de résolution visant à la reconnaissance d'un statut spécifique pour les réfugiés climatiques, déposée par Mme Juliette BOULET, M. Wouter DEVRIENDT et Mme Zoé GENOT, Groupe Ecolo-Groen!, Bruxelles, Doc 52 1478/001, 14 octobre 2008

Belgique, Réponse de la Ministre Annemie Turtelboom, Chambre des représentants, Commission de l'Intérieur, Réunion du 6 mai 2009, Extrait du compte rendu intégral (CRIV 52 – COM 0547)

Belgique, Réponse du Secrétaire d'Etat Melchior Wathelet, Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique, Réunion du 8 décembre 2009, Extrait du compte-rendu général (CRABV 52 - COM 517)

Belgique, Sénat, Comité des relations extérieures et de la défense, Proposition de résolution visant à promouvoir la reconnaissance dans les conventions internationales du statut de réfugié environnemental, Auteur de la proposition: M. Philippe MAHOUX, Rapport préparé par Ms Hermans, Document n°3-1556, 26 mars 2006

Denmark, Alien's (Consolidation) Act, No. 808 of 8 July 2008

Finlande, Groupe de travail du Parlement, Doc 26/2008, 12 décembre 2008

Finlande, Loi sur les étrangers, Chapitre 6 article 88, Révision 537/1999, adoptée à Helsinki

le 22 avril 1999, entrée en vigueur le 1er mai 1999

Finlande, Proposition du gouvernement HE166/2007vp, décembre 2007

Suisse, Interpellation, Personnes déplacées pour des raisons environnementales. Statut de réfugié, déposée par Groupe des Verts le 4 octobre 2007 au Conseil national, Etat des délibérations: Liquidé, 07.3662

Suisse, Motion, Statut international pour les exilés environnementaux, déposée par Zisyadis Josef le 19 décembre 2007 au Conseil national, Etat des délibérations: Liquidé, 07.3816

Suisse, Réponse du Conseil fédéral du 13 février 2008 à la motion 07.3816, Statut international pour les exilés environnementaux

Suisse, Réponse du Conseil fédéral du 28 novembre 2007 à l'interpellation du groupe des Verts 07.3662, Personnes déplacées pour des raisons environnementales. Statut de réfugié

Sweden, Act amending the Aliens Act (2005:716, Issued: 29 September 2005, Enters into force: 31 March 2006) issued on 17 December 2009, SFS 2009:1542, Published 30 December 2009

Sweden, Government Bill 2009/10:31

Table des matières

Remerciements.....	5
Liste des abréviations et acronymes	7
Sommaire	11
Introduction.....	13
I. Les concepts soutenant l'analyse catégorielle des déplacés de l'environnement	19
A. Le concept de catégorie juridique : un instrument traditionnel de mise en œuvre du droit	20
B. Le concept de déplacés de l'environnement : un nouveau corpus de personnes à appréhender par le droit	22
II. Le contexte en droit international entourant l'analyse catégorielle des déplacés de l'environnement	27
A. Les lacunes matérielles	27
1. Le droit des réfugiés.....	28
2. Le droit des déplacés internes	30
3. Le droit des migrations	33
4. Les droits de l'homme	35
5. Le droit de l'environnement	37
6. Le droit humanitaire.....	40
B. Les lacunes institutionnelles.....	42
Première Partie. Les difficultés à dégager une catégorie juridique autonome.....	49
Titre I. Essai d'édification d'une nouvelle catégorie pour les déplacés de l'environnement en droit de l'UE	53
Chapitre I. Le processus de création d'une nouvelle catégorie pour les déplacés de l'environnement en droit de l'UE	55
Section 1. Une catégorisation incontournable	57
§ 1. Les modalités de multiplication des catégories dans la politique migratoire de l'UE	58
I. Un processus poursuivant une logique dualiste.....	59
A. Présentation de la logique dualiste.....	60
B. La place des déplacés de l'environnement dans la logique dualiste	62
II. Un processus par définitions-cadre	65
§2. Les buts de la catégorisation dans la politique migratoire de l'UE.....	67
I. Une méthode de contrôle des flux migratoires	69

II. Une technique modulable de différenciation ou de rapprochement avec le statut des citoyens de l'UE	73
Section 2. Une catégorisation complexe	76
§ 1. Présentation du critère catégoriel du préjudice environnemental	77
I. La notion de préjudice environnemental	77
A. La distinction entre dommage et préjudice environnementaux	77
B. Définition du préjudice environnemental	79
II. Les caractéristiques du préjudice environnemental	80
A. Le caractère anormal	81
B. Le caractère diffus dans l'espace	82
C. Le caractère pluriel dans le temps	83
D. Le caractère collectif	84
§2. Statut du critère catégoriel du préjudice environnemental en droit de l'UE	85
I. Le mouvement enclenché en droit de l'UE de l'environnement avec la création d'un mécanisme de responsabilité environnementale	86
A. L'instauration d'un régime de réparation du dommage environnemental pur	86
B. La définition de seuils et critères d'évaluation du dommage environnemental	90
C. La mise en avant de principes clés du droit de l'environnement	91
II. L'impact de l'adhésion de l'UE à la CEDH	94
A. Le contexte de l'adhésion	95
B. Les effets généraux de l'adhésion	96
C. Les effets particuliers de l'adhésion pour la protection des déplacés de l'environnement	97
a. La complémentarité des approches	98
b. Les cas de figure pertinents pour les déplacés de l'environnement pouvant être portés au contentieux	101
Chapitre II. Les effets de la création d'une nouvelle catégorie pour les déplacés de l'environnement en droit de l'UE	109
Section 1. Un effet opératoire : la naissance d'un régime catégoriel spécifique	109
§ 1. La notion de statut juridique	110
I. Le contenu du statut juridique des étrangers : un ensemble varié de droits et d'obligations	110
II. L'objet du statut juridique des étrangers : le support d'un traitement à géométrie variable	112
§ 2. Le contenu du statut juridique des déplacés environnementaux	114
I. Considérations générales	114
II. Les projets de statuts internationaux	117
A. Le projet de l'Université de Limoges	117

B. Le projet de Docherty et Giannini de la faculté de droit de Harvard	119
C. Le projet du groupe Hodginkson.....	120
D. Les enseignements communs tirés des projets de statut internationaux ...	122
Section 2. Un effet définitionnel : la reconnaissance officielle	123
§1. Une catégorisation utile sur le plan politique	124
I. La mobilisation politique.....	124
A. La mobilisation de gouvernements européens et du Conseil de l'Europe.	126
B. La mobilisation croissante au niveau de l'UE.....	129
II. D'une catégorie « visuelle » à une catégorie juridique ?	134
§2. Les effets symboliques quant aux personnes	135
I. La stigmatisation positive	136
II. L'effet de normalisation.....	137
Titre II. Les obstacles à l'édification d'une nouvelle catégorie pour les déplacés de l'environnement en droit de l'UE.....	143
Chapitre I. Les obstacles absolus liés aux situations à l'étude	145
Section 1. Un concept impossible à isoler	146
§1. Les problèmes relatifs à la reconnaissance	146
I. La variété des scénarios de migration : une réalité multiple	147
II. L'interconnexion entre les facteurs de migration : une réalité complexe	150
A. Le difficile isolement du facteur environnemental	150
B. Une doctrine partagée.....	151
§2. Les problèmes relatifs à la qualification	154
I. Les hésitations doctrinales.....	154
II. L'absence de positionnement de l'Union européenne.....	157
Section 2. Une protection complémentaire impossible à établir.....	159
§1. L'absence d'un droit de l'homme à l'environnement	159
I. Le contenu du droit à l'environnement : une notion floue inapte à fonder des demandes de protection.....	160
A. Les indéterminations liées à la nature du droit à l'environnement.....	161
B. Les indéterminations liées aux titulaires du droit à l'environnement.....	162
C. Les indéterminations liées au contenu stricto sensu du droit à l'environnement.....	163
D. Les indéterminations liées à l'autonomie du droit à l'environnement	165
II. Le statut du droit à l'environnement : une dissémination normative inapte à fonder des demandes de protection.....	167
A. Un principe non contraignant au niveau international	167
B. Un droit prétorien indirectement protégé dans le cadre de la CEDH.....	169
C. Un droit reconnu uniquement dans ses aspects procéduraux au niveau de l'UE	172

a. La reconnaissance des droits procéduraux à l'environnement.....	172
b. L'apport limité de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne	173
D. Un droit protéiforme sur le plan interne.....	176
§2. Le maintien de la protection nationale	179
I. L'absence de possibilité de protection interne comme condition de la protection internationale en droit de l'UE	180
A. Principe : fondement conceptuel et logique	180
B. Mise en œuvre : conditions et procédure d'application	182
II. La protection interne dans les situations de déplacements environnementaux	186
A. Une présomption d'application de la protection interne	186
B. Un encadrement nécessaire	188
Chapitre II. Les obstacles relatifs liés aux effets du concours transversal de compétences	193
Section 1. Les implications du nécessaire concours transversal de compétences	196
§1. Un besoin de protection occulté par des objectifs variés	198
I. Les objectifs généraux de l'UE	199
II. Les objectifs internationaux de l'UE	200
§2. Un besoin de protection internationale dilué parmi les diverses bases juridiques attributives de compétences	203
I. Un impératif de protection internationale dilué au sein des compétences expresses	204
A. L'asile et l'immigration.....	206
a. L'asile.....	208
b. L'immigration.....	213
B. L'aide humanitaire	215
C. La coopération au développement.....	218
D. L'environnement et le changement climatique	221
E. La politique étrangère et de sécurité commune (PESC).....	223
II. Un impératif de protection internationale dilué par la possibilité de recours aux compétences externes implicites en matière d'immigration légale	226
III. Un impératif de protection internationale dilué par la possibilité de recours aux compétences subsidiaires en matière d'immigration légale	231
Section 2. La régulation de l'exercice du concours transversal de compétences	236
§1. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité	237
I. Présentation	237
II. Application à l'objet de l'étude	239
§2. La promotion et la défense des droits fondamentaux	241
I. Présentation	242

II. Application à l'objet de l'étude	244
§3. L'exigence de cohérence	245
I. Présentation	245
II. Application à l'objet de l'étude	247
Seconde Partie. Le rattachement aux catégories juridiques existantes	255
Titre I. L'insuffisance des rattachements aux catégories de « personnes à protéger »	259
Chapitre I. Le caractère limité du rattachement à la catégorie de « personnes éligibles pour la protection subsidiaire »	263
Section 1. Une catégorie de personnes à protéger circonscrite	265
§ 1. Les limitations posées lors des travaux préparatoires	266
I. Le resserrement progressif des catégories de bénéficiaires	266
II. Le rejet exprès des victimes de catastrophes environnementales	269
§2. L'encadrement rigoureux du régime applicable à la catégorie	273
I. Un champ d'application <i>ratione personae</i> et <i>ratione materiae</i> circonscrit ..	274
II. Un statut désormais similaire aux réfugiés conventionnels	278
Section 2. L'applicabilité de la protection subsidiaire aux déplacés de l'environnement	281
§1. Des possibilités de protection minces	281
I. Un rattachement impossible selon la lettre de la directive	282
II. Le rattachement par l'interprétation extensive des catégories d'atteintes graves de l'article 15	283
§2. Le développement des catégories de bénéficiaires à l'appui des modèles scandinaves	286
I. La législation suédoise concernant les « autres personnes ayant besoin d'une protection »	288
II. La législation finlandaise concernant les « personnes éligibles pour la protection humanitaire »	290
III. La législation danoise concernant les « personnes éligibles pour la protection humanitaire »	293
Chapitre II. Le caractère exceptionnel du rattachement à la catégorie de « personnes éligibles pour la protection temporaire »	297
Section 1. Une catégorie de personnes à protéger flexible	299
§1. Les ambiguïtés laissées par les travaux préparatoires	299
I. Un contexte particulier source de tensions	300
II. Les discussions quant à l'inclusion des victimes de catastrophes naturelles dans les catégories de bénéficiaires	304
§2. L'originalité du régime applicable à la catégorie	307
I. Un champ d'application ouvert	307
II. Un statut provisoire immédiat	309
Section 2. L'applicabilité de la protection temporaire aux déplacés de l'environnement	

.....	313
§1. Des possibilités de protection exceptionnelles par définition.....	314
I. Les options de rattachement des déplacés de l'environnement à la catégorie des personnes éligibles pour la protection temporaire	314
A. Une liste non exhaustive de bénéficiaires	315
B. L'interprétation extensive de la directive	316
II. L'influence du nouveau cadre juridique mis en place par le traité de Lisbonne	319
A. Le passage vers un système commun de protection temporaire	320
B. Le renforcement de la solidarité entre les États	322
C. La nouvelle clause d'urgence.....	323
§2. Le développement des catégories de bénéficiaires à l'appui des bonnes pratiques nationales	325
I. Les modèles institutionnalisés	326
A. La législation finlandaise concernant les « personnes éligibles pour la protection temporaire »	326
B. La législation américaine concernant les « personnes éligibles pour la protection temporaire »	329
II. Les mesures <i>ad hoc</i>	335
A. La réponse britannique suite aux éruptions à Montserrat	336
B. Les diverses réactions après le tsunami de 2004.....	341
Titre II. Le rattachement à d'autres catégories hors du système de protection	351
Chapitre I. Les catégories de travailleurs migrants : l'exemple des travailleurs migrants saisonniers.....	353
Section 1. Des programmes bilatéraux exemplaires	355
§1. Le programme de migration circulaire et temporaire entre l'Espagne et la Colombie : un modèle à élargir.....	355
I. Présentation du TCLM	356
A. Origines et objectifs	356
B. Cadre juridique	358
C. Bénéficiaires	358
II. Les effets du TCLM pour les communautés vulnérables aux dégradations environnementales	358
III. Les limites du modèle du TCLM	360
§2. Le programme d'employeur saisonnier reconnu entre la Nouvelle Zélande et les États insulaires du Pacifique : un modèle à consolider.....	360
I. Présentation du RSE	361
A. Origines et objectifs	361
B. Bénéficiaires	362
II. Les effets du RSE pour les communautés vulnérables au changement	

climatique.....	363
III. Les limites du modèle du RSE.....	364
Section 2. Les cadres juridiques pour répliquer ces modèles	365
§1. Le futur cadre juridique commun pour la migration de travail saisonnière.....	366
I. L'orientation vers un système souple.....	367
A. Les conditions d'entrée et de séjour	367
B. Le champ d'application	369
a. Le champ d'application personnel	369
b. Le champ d'application sectoral.....	370
C. Les droits des travailleurs migrants saisonniers	370
II. La dimension circulaire	372
A. Des origines du concept à son inscription dans la proposition de directive	373
B. La valeur ajoutée de la mobilité circulaire pour les déplacés environnementaux.....	375
§2. Les partenariats pour la mobilité.....	377
I. Un cadre adapté en théorie	378
A. Dimension formelle.....	378
B. Dimension géographique.....	379
C. Dimension matérielle	380
II. Un cadre limité en pratique	382
A. Dimension formelle.....	382
B. Dimension géographique.....	383
C. Dimension matérielle	384
Chapitre II. La protection consulaire des citoyens de l'Union lors des désastres environnementaux.....	389
Section 1. Une mise en forme ambivalente	390
§1. Des fondements indiscutés.....	390
I. Un objectif pratique	391
II. Un dessein symbolique.....	393
§2. Une formulation difficile	396
I. Une nature juridique ambiguë	397
A. Les incertitudes issues des « ambiguïtés » de vocabulaire	397
B. Le contenu de l'assistance consulaire suite aux désastres naturels	400
II. Un régime juridique dépourvu d'originalité	402
A. Une protection interétatique.....	402
B. Une protection subsidiaire s'exerçant selon le principe de l'égalité de traitement	406

Section 2. Une mise en œuvre aléatoire	408
§1. Un droit sous-développé	408
I. Un développement législatif parcellaire	408
A. La vacuité des textes contraignants	409
B. Le recours aux actes non contraignants pour traiter les situations de crise	411
II. L'absence d'harmonisation matérielle	413
§2. Un nouveau contexte apte à dépasser les lacunes	416
I. Le nouveau cadre juridique issu du traité de Lisbonne	416
II. Les initiatives de réforme	418
A. Les réflexions post-tsunami au sein des institutions européennes	419
B. La proposition de directive du 14 décembre 2011	421
a. Une meilleure définition des bénéficiaires	422
b. Les règles concernant la coopération et la coordination entre les États membres	422
c. Des procédures plus claires pour les situations de crise	424
Conclusion générale	431
Index	437
Bibliographie	439
Table des matières	507

LES DÉPLACÉS DE L'ENVIRONNEMENT À L'ÉPREUVE DE LA CATÉGORISATION EN DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

THÈSE EN DROIT PUBLIC – MENTION DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

Le traité de Lisbonne a mis en place un nouveau cadre juridique permettant une meilleure prise en compte des déplacés de l'environnement, un sujet débattu de façon croissante au sein de l'UE. Cependant, bien que l'UE agisse déjà en leur faveur dans le cadre de diverses politiques externes, il n'existe pas de protection spécifique en droit de l'UE pour ce nouveau type de migrants. Leur appréhension juridique requiert leur catégorisation.

Cette recherche démontre que, du point de vue juridique, les déplacés de l'environnement ne réunissent pas les critères nécessaires à l'élaboration d'une nouvelle catégorie de « personnes à protéger » dans la politique d'asile de l'UE sur la base du critère du préjudice environnemental. Leur manque d'autonomie conceptuelle et leur hétérogénéité contrarie leur identification et leur qualification et s'opposent à une approche unitaire. En outre, un système complémentaire de protection ne peut être créé au vu du maintien présumé de la protection interne et de l'absence d'un droit de l'homme à l'environnement. Enfin, le concours transversal de compétences de l'UE dilue l'impératif de protection internationale. Par conséquent, les possibilités d'intégration dans des catégories existantes de ressortissants d'États tiers en droit de l'UE, telles que les bénéficiaires des protections subsidiaire et temporaire ou la future catégorie de travailleurs migrants saisonniers, sont examinées. Ce faisant, les modes de construction des catégories de ressortissants d'États tiers en droit de l'UE sont mis en lumière.

Une analyse de la pertinence de la protection consulaire des citoyens européens affectés par des catastrophes naturelles en dehors du territoire de l'UE est aussi incluse.

Mots clés : environnement, migrant, déplacé, réfugié, protection, catégorie, qualification, Union européenne, compétences, traité de Lisbonne.

ENVIRONMENTALLY-DISPLACED PERSONS - A CATEGORISATION TEST IN EUROPEAN UNION LAW

Ph.D. THESIS ON PUBLIC LAW, MAJORING IN EUROPEAN UNION LAW

The Lisbon Treaty has put in place a new legal framework which allows environmental displacement, an issue of growing concern for the EU, to be better addressed. However, even though several external policies already support them, to date there is no specific EU framework for the protection of this new kind of migrant. The categorisation of such persons is necessary for determining the legal consequences.

The present research demonstrates that, from a legal point of view, environmentally-displaced persons do not meet the requirements to constitute a new category of "persons in need of protection" within EU asylum policy, on the basis of the criterion of environmental prejudice. The lack of conceptual autonomy and the heterogeneity of environmentally-displaced persons create identification and qualification problems, and thus oppose a unitary approach. Furthermore, a complementary system of protection cannot be created given the presumed continuation of internal protection and the lack of a human right to environment. Additionally, the existence of multiple relevant EU competences attenuates the need for international protection. Therefore, the integration of these persons into existing categories, such as the beneficiaries of temporary or subsidiary protection, and the future category of seasonal migrant workers, is suggested. As a result, the category definition of third country nationals in EU law is brought to the fore.

Finally, this research includes an examination of the relevance of consular protection for EU citizens affected by natural catastrophes outside EU territory.

Key words: environment, migrant, refugee, displaced person, protection, category, qualification, European Union, competences, Lisbon Treaty

Université de Nice Sophia Antipolis
UFR Institut du Droit de la Paix et du Développement (IDPD)
Centre d'Études du Droit des Organisations Européennes (CEDORE)
Avenue du Doyen L. Trobas. F-06050 Nice Cedex 1